Kind & Gezin

Nota armoedetoets Groeipakket

Situering

De Vlaamse regering heeft op 31 mei 2016 de conceptnota "Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat" goedgekeurd en beslist om een uitgebreide armoedetoets uit te voeren op de globaliteit van het nieuwe systeem en de overgangsperiode.

Om een armoedetoets op een degelijke manier te realiseren, is er nood aan ervaringsgerichte én wetenschappelijke input. Voor het wetenschappelijke luik is de KU Leuven betrokken en voor de ervaringsgerichte input het Netwerk tegen Armoede.
Daarnaast is er ook samengewerkt met een groep van deskundigen. Deze groep is een mix van kennis m.b.t. armoede en kinderrechten, gezien het belang van de gezinsbijslagen vanuit het oogpunt van kinderrechten. Armoede is immers ook een belangrijke invalshoek binnen het kinderrechtenverhaal. De deskundigen zijn:

- Decenniumdoelen;
- Departementen Onderwijs en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- Gezinsbond;
- Kinderrechtencommissariaat;
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting;
- Welzijnszorg als vertegenwoordiger van de Kinderrechtencoalitie.

We geven hierbij de reacties/bedenkingen van de betrokkenen weer, zowel op de wetenschappelijke input als op de conceptnota zelf. Hierbij moet wel geduid worden dat de tekst gezamenlijk gedragen is, maar dat niet per sé elk onderdeel een standpunt van elke organisatie is (voor de afzonderlijke standpunten, zie de links in voetnoot[1]). Daar waar het standpunt in de tekst vanuit ervaringskennis of vanuit kinderrechten afwijkt van dat van de andere deelnemers wordt dit toegelicht.

---

[1] links naar standpunten: http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/160509-Voorlopige-nota-armoedetoets-hervorming-kinderbijslag.pdf; http://welzijnszorg.be/standpunt-hervorming-kinderbijslag; http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm; https://www.kinderrechtencommissariaat.be/advies/groeipakket-op-maat-van-elk-kind; https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/Paginas/Kinderbijslagen.aspx.

1. Reactie op wetenschappelijke input

Cijfers armoederisico

In het rapport van de KUL worden er cijfers naar voren geschoven die gebaseerd zijn op 1 indexsprong. De betrokkenen bij de armoedetoets zijn allen van mening dat **het armoedebestrijdend effect na hervorming moet vertrekken van de situatie met 2 indexsprongen** (en dus niet alleen die van 2017), die terug te vinden zijn in de bijlage van het rapport van KUL[2]:

2 indexsprongen	Baseline	Bestaande gezinnen		Nieuwe gezinnen	
Kindniveau	9,9	9,6	-0,3*	8,4	-1,5**
Gezinsniveau	8,5	8,1	-0,4**	7,3	-1,2**
1 kind	8,4	7,8	-0,6	7,0	-1,4**
2 kinderen	6,1	5,9	-0,2	5,3	-0,8
3 kinderen	11,3	10,5	-0,8	8,9	-2,4
4 + kinderen	19,3	19,3	0,0	19,3	0,0
Eénoudergezinnen	17,7	17,7	0,0	16,7	-0,6

Noot: statistisch significant verschillend van nul op 90%-niveau (*) en op 95%-niveau (**).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het armoederisico significant daalt zowel op kind- als op gezinsniveau. Voor gezinnen met uitsluitend kinderen in het nieuwe systeem (dus kinderen geboren vanaf 2019), gaat het om een daling van 1,2 procentpunt op gezinsniveau en 1,5 procentpunt op kindniveau. Voor gezinnen die in het bestaande systeem blijven zitten (dus kinderen geboren vóór 2019), is de daling 0,4 procentpunt op gezinsniveau en 0,3 procentpunt op kindniveau.

	kindniveau			gezinsniveau		
Populatie	1196035			862179		
Nulmeting	9,90%	118.407		8,50%	73.285	
Bestaande gezinnen	9,60%	114.819		8,10%	69.836	
Nieuwe gezinnen	8,40%	100.467		7,30%	62.939	
Uit armoede						
Bestaande gezinnen		-3.588	-3,0%		-3.449	-4,7%
nieuwe gezinnen		-17.940	-15,2%		-10.346	-14,1%

- Op kindniveau betekenen de dalingen van het armoederisico dat er bij de bestaande gezinnen 3% van de kinderen over de armoedegrens getild worden. Bij de nieuwe gezinnen gaat het om 15%van de kinderen.
- Op gezinsniveau betekenen de dalingen van het armoederisico dat 5% van de bestaande gezinnen en 14% van de nieuwe gezinnen over de armoedegrens getild worden.

[2] Voor de wetenschappelijke input, zie volgende link: http://www.kindengezin.be/img/KUL-rapport-armoedetoets-AT-KBS-maart2017.pdf

Reacties van de deskundigen op de berekende armoederisico's o.b.v. de 2 indexsprongen zijn:

- De verwachte daling van kinderarmoede is **heel beperkt** in het licht van de beoogde doelstelling van de Vlaamse regering om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren én in verhouding tot het totale budget;
- Het hoger armoederisico voor **eenoudergezinnen** daalt maar zeer beperkt voor nieuwe gezinnen en blijft ongewijzigd voor bestaande gezinnen;
- Er is totaal geen verbetering voor het veel hoger armoederisico van **grote gezinnen** (4 en meer kinderen);
- Deze cijfers laten **uitsluitend globale vaststellingen** toe. Cijfers op bepaalde deelgroepen of mix-gezinnen (gezinnen met kinderen geboren vóór en na 2019) ontbreken, waardoor het niet duidelijk is of er sprake is van een globale vooruitgang of status quo in het armoederisico voor alle gezinnen of kinderen. Ook is het niet duidelijk of er bij bepaalde deelgroepen een stijging van het armoederisico te verwachten valt. Bovendien zijn de berekende risico's gebaseerd op een dwarsdoorsnede, dus op een foto in de tijd. Hoe evolueert het armoederisico als kleinere gezinnen groter worden, als kinderen ouder worden, enz.? Er is een grote ongerustheid dat er gezinnen op achteruit zullen gaan.

=> Dus belangrijk dat er een goede monitoring en bijsturing gebeurt!

Cijfers armoedekloof

Ook de armoedekloof werd in beschouwing genomen. De armoedekloof berekent hoeveel (beschikbaar) inkomen een arm gezin gemiddeld bijkomend nodig heeft om tot aan de armoedegrens te komen (in euro per maand). We zien voor alle onderscheiden gezinstypes een daling van de armoedekloof, al blijft die zeer beperkt, en is die voor eenoudergezinnen, voor nieuwe grote (4+) gezinnen en voor bestaande gezinnen met 1 kind eigenlijk verwaarloosbaar:

Evolutie armoedekloof: afstand van de armoedegrens (equivalente euro's per maand, armoedegrens = 1120 euro)						
	Alle Gezinnen	1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4 + kinderen	Eénoudergezinnen
Nulmeting	205,2	168,6	236,1	156,9	306,6	295,4
'bestaande' gezinnen	-19,4**	-11,7**	-21,1**	-28,5**	-22,4*	-1,6
'nieuwe' gezinnen	-28,1**	-27,9**	-25,1**	-45,6**	-9,2	-11,3**

Noot: statistisch significant verschillend van nul op 90%-niveau (*) en op 95%-niveau (**).

De deskundigen vinden dat:

- Het positief is dat de armoedekloof licht daalt, maar dat die nog te groot blijft. Enkele euro's winst, maar nog vele tientallen euro's verschil met de armoedegrens, geeft aan dat het armoedebestrijdend effect te weinig is;
- Alvast eenoudergezinnen, grote (4+) gezinnen en ook gezinnen met 2 kinderen extra aandacht vragen, bij hen is de armoedekloof na de hervorming groter dan het gemiddelde voor alle gezinnen.
- Ook hier de cijfers niet toelaten om over specifieke doelgroepen of mix-gezinnen uitspraken te doen.

De deskundigen zijn bezorgd dat bij een aantal van deze gezinnen ook de armoedekloof toeneemt en zij er dus op achteruit gaan.

De deskundigen betreuren het dat uitsluitend de nuloptie en gekozen optie berekend zijn, en dat er geen alternatieve opties werden berekend/voorgesteld. Het toetsen van verschillende opties verhoogt immers de kwaliteit van de armoedetoets aanzienlijk. Het is een gemiste kans dat er geen extra berekeningen zijn gebeurd, zoals de impact van andere scenario's met een lager basisbedrag (140-150 euro) (één deskundige was hier geen vragende partij voor). Hoeveel gezinnen/kinderen kan je meer uit armoede halen met een (klein) verlies aan universaliteit en dus een (klein) surplus aan selectiviteit? Dit kan een grote impact hebben! Mensen in armoede zijn er niet op uit de middenklasse te laten inboeten, maar vragen wel een goede sociale bescherming (meer selectiviteit).

Ook andere scenario's, met behoud van €160, maar verschuiving in toeslagen (bv. budget kinderopvangtoeslag en kleutertoeslag toevoegen aan sociale toeslagen) werden niet berekend.

Eveneens ontbreken scenario's over deeldoelgroepen, waar het vermoeden is dat ze een minder goede sociale bescherming zullen hebben in het nieuwe systeem t.a.v. het huidige kinderbijslagsysteem. Bijvoorbeeld deeldoelgroepen binnen gezinnen in armoede of met risico op armoede die uit het vizier verdwijnen wegens betere bescherming voor groepen die momenteel lagere sociale bescherming genieten ('werkende armen'). Voorbeelden van deeldoelgroepen zijn gezinnen met een arbeidsongeschikte ouder (zeker als het over eenoudergezinnen gaat), gezinnen met langdurig werkloze ouder of gepensioneerde, als ook eenouder, grote gezinnen met > 4 kinderen;

De deskundigen pleiten ervoor dat de armoederisico's voor subgroepen worden bekeken en dat er ook rekening wordt gehouden met de diepte van de armoede, zodat hier kan op ingespeeld worden. Ook vragen ze om erover te waken dat de hervorming van de kinderbijslag geen verschuiving van armoede tussen groepen onderling veroorzaakt.

2. Reactie op conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een Groeipakket op maat'.

Door de overheveling van de kinderbijslag krijgt Vlaanderen de opportuniteit om de ondersteuning van gezinnen en kinderen doelmatiger en efficiënter aan te pakken. De Vlaamse regering kiest er expliciet voor om werk te maken van een geïntegreerd gezinsbeleid, waarbij we alle kinderen en gezinnen maximaal versterken en ondersteunen doorheen hun ontwikkeling. Het geeft Vlaanderen de kans om een aantal zaken te vereenvoudigen, op elkaar af te stemmen en transparant te maken. Automatische rechtentoekenning staat hierbij centraal.

Vooraleer de conceptnota punt per punt te bespreken, formuleren de deelnemers aan de armoedetoets een **aantal algemene opmerkingen/bekommernissen:**

Kinderarmoede
In het Vlaams regeerakkoord staat dat "*de nieuwe Vlaamse bevoegdheden die na de 6e staatshervorming worden geïntegreerd in het Vlaamse beleid en die kunnen fungeren als hefboom in het kader van armoedebeleid worden geïdentificeerd en maximaal ingezet in dit kader*". De deskundigen beklemtonen dat kinderbijslag een belangrijk instrument (naast hefbomen rond wonen) voor Vlaanderen is om het verschil te maken op vlak van armoedebestrijding. De daling van het armoederisico bij kinderen van 1,5 procentpunt, zoals blijkt uit het rapport van de KUL, is onvoldoende. Bovendien is deze daling uitsluitend van toepassing op nieuwe gezinnen, wat niet kan worden beschouwd als een maximale inzet in het kader van armoedebestrijding.

Daarbovenop heeft Vlaanderen zich geëngageerd om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren. De deskundigen pleiten om extra middelen in te zetten, zowel in de kinderbijslag als in andere beleidsdomeinen, om deze doelstelling te kunnen realiseren. Het is niet voldoende om de kinderbijslag budgetneutraal te hervormen.

Recht van het kind
De deskundigen pleiten om **voor ieder kind dat in Vlaanderen verblijft**, ongeacht zijn of haar verblijfsstatuut, een Groeipakket te voorzien.

Progressief universalisme
Alle deelnemers beklemtonen de universele sokkel, en stellen deze niet in vraag, maar als er geen extra middelen bijkomen, dan benadrukken het Netwerk tegen Armoede en sommige andere deskundigen dat er bij gelijk budget, meer middelen naar selectiviteit moeten gaan (dus ten koste van het basisbedrag). Er is wel consensus dat in het huidige voorstel m.b.t. Groeipakket het selectieve kan versterkt worden door het budget voor de kinderopvang- en kleutertoeslag hiervoor te benutten.

De deskundigen wijzen er op dat het wegvallen van de rangbedragen risico's inhoudt voor de financiële ondersteuning van grote gezinnen. Hierbij wordt het uitgangspunt beklemtoond dat kinderbijslag voor mensen in armoede minstens de minimale opvoedingskosten moet dekken.

Wat het selectieve luik betreft, is het positief dat de working poor worden meegenomen. Maar de deskundigen wijzen erop dat de 'stijging' van het percentage van de middelen dat selectief wordt ingezet in het nieuwe stelsel deels te wijten is aan een compensatie voor rangbedragen via sociale toeslagen voor grotere gezinnen. Dit geeft dus een vertekend beeld en kan dus niet volledig beschouwd worden als extra budget voor de meest kwetsbare gezinnen.

Financiële middelen
De deskundigen benadrukken dat de **middelen die in de toekomst zullen vrijkomen**, omdat er minder budget zal nodig zijn voor de verworven rechten, moeten benut worden voor de **versterking van het selectieve luik**, van de sociale correcties.

De **indexering en welvaartsvastheid** van de bedragen (ook toeslagen en inkomensgrenzen) moeten verankerd worden.

De deskundigen zijn tevreden dat de Vlaamse regering het gedeelte van het **budget** dat vanaf 2019 niet wordt uitgegeven door de **twee indexsprongen** (federale in april 2015 en Vlaamse in mei 2017) in de Vlaamse kinderbijslagen toch opnieuw herinvesteert in de nieuwe regeling. Dat gaat volgens de Vlaamse regering recurrent over 142 miljoen euro. Volgens de studiedienst van de Gezinsbond ligt dit recurrente bedrag hoger, namelijk op 192 miljoen euro. De Gezinsbond berekende tevens dat Vlaanderen in de periode van 2015 tot en met 2018 een bedrag van ruim 366 miljoen euro niet besteedde aan kinderbijslag. De stakeholders vragen dat Vlaanderen ook deze 366 miljoen euro aan middelen eenmalig in de Vlaamse kinderbijslag herinvesteert en vragen de recurrente herinvestering van 192 miljoen euro in plaats van 142 miljoen euro.

Maandelijks besteedbaar bedrag

Voor mensen in armoede is het belangrijk om te weten hoeveel ze **maandelijks** kunnen besteden. Maandelijkse bedragen (zoals basisbedrag en sociale toeslagen) zijn dus belangrijk. Het is niet wenselijk dat er een sterke verschuiving is naar (half)jaarlijkse participatietoeslagen.

Onvoorwaardelijkheid

De kinderbijslag, inclusief sociale toeslagen en (universele én selectieve) participatietoeslagen, moet onvoorwaardelijk worden toegekend en uitbetaald. De volwassenen die instaan voor de opvoeding van het kind moeten dit budget vrij en naar eigen inzicht kunnen besteden. Het maakt integraal deel uit van hun gezinsbudget. Hetzelfde geldt voor jongeren die zelf de kinderbijslag ontvangen. Andere beleidsdoelstellingen, hoe belangrijk ook, mogen niet tot gevolg hebben dat (een deel van) dit budget onder druk komt te staan.

Inkomensgrens

De deskundigen vertrekken van het uitgangspunt dat de kinderbijslag voor mensen in armoede minstens de minimale opvoedingskosten van hun kind(eren) op elke leeftijd moet dekken, en bij uitbreiding voor gezinnen die net boven de armoedegrens zitten [deze gezinnen mogen niet onder de grens zakken en in armoede terechtkomen als ze een kind (bij) krijgen]. Zolang dit niet het geval is, moeten de sterkste sociale correcties minstens gelden voor alle gezinnen onder de armoedegrens. Dit betekent dat de **gebruikte inkomensgrens minstens moet overeenkomen met de gezinsgemoduleerde armoedegrens**[3]. Momenteel zijn de gebruikte laagste inkomensgrenzen in de 2e en 3e pijler dus te laag omdat ze niet gezinsgemoduleerd zijn.

Het Netwerk tegen Armoede en andere deskundigen pleiten consequent voor het verder optrekken van de laagste uitkeringen tot minstens boven de EU-armoedegrens. Dit engagement is door de federale regering ook ingeschreven in het regeerakkoord. De deskundigen vragen daarom dat zeker de laagste inkomensgrenzen voor het Groeipakket telkens méé worden aangepast van zodra de laagste uitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand zouden stijgen en dit zolang de armoedegrens niet wordt bereikt.

[3] De armoederisicodrempel volgens EU-SILC 2015 is 1.082,75 euro netto beschikbaar inkomen voor een alleenstaande te verhogen met 50% voor de tweede ouder en voor elk kind vanaf 14 jaar en met 30% voor elk kind jonger dan 14 jaar. De armoederisicodrempel voor een koppel met twee kinderen jonger dan 14 jaar is 2.273,78 euro.

Gezins- en inkomensmodulering
De deskundigen stellen dat er **nood is aan meer gezins- en inkomensmodulering in het systeem**. Het toegepaste inkomensbegrip houdt immers geen rekening met het aantal kinderen in het gezin. Ze pleiten voor meer dan 2 inkomensgrenzen, waardoor er geen alles of niets systeem is. Ook zijn er meer intervallen qua gezinsgrootte nodig (nu alleen verschil vanaf 3 of meer kinderen als het gezinsinkomen zich onder die hoogste inkomensgrens bevindt, maar geen andere variatie voorzien), o.a. om het wegvallen van de rangbedragen te kunnen compenseren.

De gebrekkige gezins- en inkomensmodulatie blijkt ook uit de wetenschappelijke simulaties, waardoor er voor grote gezinnen (4+) helemaal geen daling van de armoede voorzien wordt. Dit is in strijd met het Vlaams regeerakkoord waar dit duidelijk als doelstelling staat.

Voor het Netwerk tegen Armoede geldt wel: als het werken met meer inkomensgrenzen en meer modulering volgens gezinsgrootte betekent dat er meer gezinnen 'opgevist' worden voor een sociale correctie (en die nu dus een te hoog inkomen hebben om daar recht op te openen), dit niet ten koste mag gaan van sociale bescherming voor de gezinnen die al bereikt worden door de voorziene sociale correctie.

De armoedekloof moet ook prioritair aangepakt worden voor de kwetsbare groepen. Dit mag niet alleen gericht zijn op de snelst boven de armoedegrens te tillen groep, maar in het bijzonder moet hierbij aandacht gaan naar de allerzwaksten.

Terugvordering vermijden
Terugvordering kan volgens de deskundigen uitsluitend in geval van duidelijk aangetoond bedrog. Zeker voor mensen in armoede, die niet kunnen sparen en uitbetaalde bedragen volledig besteden, is dit belangrijk. Daarom pleiten de deskundigen om ook de sociale toeslagen en selectieve participatietoeslagen definitief toe te kennen en dit op basis van de gekende inkomensgegevens (evt. met toepassing van een maximumplafond van inkomensstijging).

Monitoring en evaluatie
De deskundigen benadrukken dat er een **voortdurende monitoring** moet gebeuren van alle aspecten op basis van feitelijke cijfers, in samenspraak met verschillende partners, waaronder de verenigingen waar armen het woord nemen/Netwerk tegen Armoede (ervaringskennis), en vragen om dit in te schrijven in de regelgeving. Er moet **blijvend aandacht zijn voor take-up en non take-up**. Het is van cruciaal belang om alle aspecten te blijven monitoren, te evalueren en bij te sturen waar nodig. Niet alleen qua armoederisico maar ook qua beoogde effecten m.b.t. bijvoorbeeld kleuterparticipatie.

De betrokken organisaties vragen dat gedurende de gehele hervormingsoperatie bewaakt wordt dat elk kind en elk gezin steeds krijgen waar ze recht op hebben. De hervorming, zowel van de structuren (oprichting EVA) als van de toekenningsvoorwaarden (recht van het kind, inkomensgrens) mogen in geen geval leiden tot een niet, of te late, uitbetaling van de kinderbijslagen. Voor gezinnen na 2019 noch voor bestaande gezinnen op het moment dat het nieuw systeem in voege treedt.

De basis voor het nieuwe verhaal van de Vlaamse kinderbijslag: het groeipakket

Vlaanderen wil met de overheveling van de kinderbijslag de kans aangrijpen om een geïntegreerd gezinsbeleid te voeren, waarbij kinderen maximale kansen krijgen op ontplooiing, ook kinderen die opgroeien binnen kwetsbare gezinnen.

De deskundigen kunnen deze doelstelling onderschrijven, maar benadrukken dat het unieke karakter van de kinderbijslag binnen het geïntegreerd gezinsbeleid gevrijwaard moet blijven. De kinderbijslag moet een voorspelbaar, onvoorwaardelijk en vrij te besteden bedrag blijven dat gezinnen maandelijks ontvangen als ondersteuning bij de opvoeding van hun kinderen.

De deskundigen vertrekken van het uitgangspunt dat de kinderbijslag voor **mensen in armoede** minstens de minimale opvoedingskosten van hun kind(eren) op elke leeftijd moet dekken, en bij uitbreiding voor gezinnen die net boven de armoedegrens zitten [deze gezinnen mogen niet onder de grens zakken en in armoede terechtkomen als ze een kind (bij) krijgen]. 160 euro dekt volgens de berekeningen van de Gezinsbond slechts de helft van de minimumkost van jonge kinderen (tot 6 jaar). De voorziene sociale correcties zijn dus onvoldoende om dit te compenseren voor de groep gezinnen in armoede.

Vereenvoudiging
De vereenvoudiging moet als doel hebben om het systeem eenvoudiger te maken voor de rechthebbende (vereenvoudiging van frontoffice is belangrijkste!). Vereenvoudiging op backoffice niveau is geen doel op zich, maar staat in functie van gezinnen en mag er niet toe leiden dat de grote dekkingsgraad verloren gaat. De lange overgangsperiode en tal van andere maatregelen zorgen voor een vergrote complexiteit op het terrein, het belang van automatische toekenning wordt hier alleen maar groter door.

Recht van het kind
De deskundigen onderschrijven het recht van het kind als vertrekpunt en het doorknippen van de band met het socio-professioneel statuut, maar wijzen erop dat het nieuwe systeem dan wel zekerheid moet geven op de bijna 100% take up zoals die nu bestaat.
Vanuit *kinderrechtenperspectief* wil het 'recht van het kind' niet betekenen dat de uitgangspositie voor ieder kind hetzelfde is, het is geen one size fits all! Vereenvoudiging betekent niet dat iedereen hetzelfde moet krijgen, maar de verschillen moeten wel kunnen beargumenteerd worden vanuit de positie van het kind en zijn/haar gezinscontext. Vanuit de logica van het recht van het kind gaan de deskundigen ervan uit dat geplaatste kinderen ook kinderbijslag blijven ontvangen en vragen de Vlaamse regering zo snel mogelijk hierover uitsluitsel te bieden. Wanneer er iets aan de procedure zou veranderen, willen de deskundigen opnieuw betrokken worden.

Het bestaan van het kind is voldoende om recht op kinderbijslag te openen, maar het is belangrijk voor ogen te houden dat dit voor gezinnen een bijdrage is in de opvoedingskost van hun kinderen. Kinderen groeien op in een gezin. Het gaat over armoede van de omgeving en is ruimer dan maatregelen voor het kind. Het gaat over alle sociale grondrechten van het gezin.

Hierbij wordt wel nuancering gemaakt dat ook jongeren soms zelf kinderbijslag moeten kunnen ontvangen, zoals in de huidige kinderbijslagsysteem ook het geval is, en/of zelf aanvragen, wat logisch is vanuit de optiek 'recht van het kind'.

Nu zijn ze daarvoor sterk afhankelijk van administratieve stappen die uitsluitend bepaalde volwassenen kunnen zetten. De minderjarige kan zich daarin laten ondersteunen door een volwassene, bijvoorbeeld een begeleider van een instelling.

Legaal verblijf

Het is positief dat er geen bijkomende verblijfsvoorwaarden worden gesteld zodra een kind hier wettig verblijft. Dit is een stap vooruit en logisch vanuit de redenering 'recht van het kind'. Ook voor kinderen zonder wettig verblijf of met een precair verblijf moet dat recht echter voorop staan. Uiteraard betekent een wettig verblijf (dus regularisatie waar mogelijk) de beste sociale bescherming voor het kind en het gezin waarin het leeft. Maar bij gebrek daaraan valt het niet uit te leggen dat het 'recht van het kind' op een Groeipakket afhankelijk is van de verblijfsstatus. Zeker omdat bijvoorbeeld wel een (in de feiten weliswaar nauwelijks toegankelijk) recht op opvang van gezinnen met kinderen bestaat en dat de overheid ook het recht op onderwijs vrijwaart, maar dat de financiële ondersteuning van de opvoeding van het kind door ouders of derden geen antwoord krijgt vanuit het beleid, terwijl deze kinderen hier wel aanwezig zijn. De Vlaamse overheid moet hier op zoek naar oplossingen.

De deelnemers aan het overleg pleiten voor een maximale toekenning voor kinderen met precair verblijfsrecht of zonder verblijfsrecht, van een volledige kinderbijslag waar mogelijk en zeker als daar bijkomende urgente redenen voor bestaan (wij denken bv. aan niet-repatrieerbare gezinnen, aan bepaalde kinderen in deze situatie opgevangen door pleeggezinnen). In afwachting moet ten minste worden tussengekomen opdat de ontwikkelingskansen van deze kinderen niet in het gedrang komen. Zo moeten bijvoorbeeld door het gezin te maken kosten voor onderwijs, vrije tijd van de kinderen... worden gedekt/gratis gemaakt,

Gezin

Het gehanteerde gezinsbegrip is geen probleem op zich, maar er moet kunnen ingespeeld worden op de wijzigende omstandigheden (wijzigingen gezinssituaties, kinderen geplaatst in Wallonië of Brussel, wisselende inkomenssituaties, ...) waar mensen in armoede vaak mee te maken hebben. Bovendien is het belangrijk het gezinsinkomen vast te stellen volgens de feitelijke situatie. Het is positief dat inkomens van verwanten tot en met de 3e graad niet worden meegenomen, zodat afhankelijkheidssituaties vermeden worden.

De deskundigen zijn bezorgd over het bewijzen van 'samen een huishouden regelen'. Het is belangrijk dat er in het nieuwe systeem een aantal zaken verbeterd kunnen worden (dit betekent meer aangepast aan de feitelijke situatie) en dat er geen extra administratieve lasten of zware controles bij de gezinnen komen te liggen.

Inkomen

De deskundigen benadrukken het belang van een inkomensconcept dat de draagkracht van gezinnen zo goed mogelijk identificeert. Dat inkomensbegrip moet maximaal automatisch kunnen bepaald worden.

Ook is het goed om de enige eigen woning buiten beschouwing te laten. Tegelijkertijd vragen de deskundigen aandacht voor mensen in armoede die een huis huren. Daarom stellen ze voor om rekening te houden met de woonkosten (ongeacht of het een huurwoning of koopwoning betreft) bij het bepalen van een inkomensbegrip, aangezien het besteedbaar inkomen hierdoor wordt beïnvloed.

De deskundigen staan achter de keuze voor een bruto belastbaar inkomen vóór aftrek van de forfaitaire of werkelijke beroepskosten, maar merken wel op dat er hier geen rekening wordt gehouden met het aantal kinderen ten laste. **Er wordt gepleit om:**

1. **met meerdere inkomensgrenzen te werken dan nu voorzien in de conceptnota, om inkomensvallen te vermijden;**
2. **meer gezinsmodulering in te voeren, zodat het aantal kinderen binnen een gezin beter mee in rekening kan worden genomen en dat het wegvallen van de rang kan opgevangen worden.**

De deskundigen vragen een correcte interpretatie van het inkomensbegrip bij toepassing van het huwelijksquotiënt zodat het overgedragen belastbaar inkomen van de minstverdienende partner geen tweemaal wordt meegerekend.

De deskundigen vinden het een goede zaak dat het gehanteerde inkomensconcept inhoudt dat onderhoudsbijdragen voor kinderen niet meetellen aangezien ze fiscaal beschouwd worden als inkomen van het kind en niet van de onderhoudsgerechtigde ouder. Het zou immers niet gewenst zijn dat iemand uit de kwetsbare groep van alleenstaande ouders door onderhoudsbijdragen boven de inkomensgrens van 29.000€ zou komen en zo recht op sociale toeslagen zou verliezen. Naast de onderhoudsbijdragen voor kinderen zijn er ook nog onderhoudsuitkeringen voor partners. Op zich kunnen deze meegeteld worden in het inkomensbegrip van de ontvangende partner, behalve voor de gezinnen die in dat geval nog steeds onder de armoedegrens zitten, of daardoor dreigen net boven die grens te komen. Het is immers niet bedoeling om ongewenste inkomensvallen te creëren.

Anderzijds heeft de 'betalende' ex-partner minder inkomen beschikbaar en is het dus belangrijk rekening te houden met het nog beschikbare inkomen, en dus om de onderhoudsgelden (onderhoudsbijdragen voor kinderen én onderhoudsuitkeringen voor de ex-partner) af te trekken bij de betalende ex-partner.

Er wordt aanbevolen dat achterstallen (of tegoeden, van welke aard ook) niet meegeteld worden, om te vermijden dat ze op een later tijdstip ervoor kunnen zorgen dat het recht op sociale toeslag wegvalt.

De deskundigen merken op dat het bruto belastbaar inkomen niet wordt gevisualiseerd op het aanslagbiljet. Zij vragen dat als dit inkomensbegrip wordt behouden een extra lijn aan het aanslagbiljet wordt toegevoegd dat dit visualiseert zodat begunstigden correct kunnen inschatten én controleren of ze al dan niet onder de gestelde inkomensgrenzen vallen.

De deskundigen vinden het positief dat er een **alarmbelprocedure** wordt voorzien om sneller te kunnen inspelen op wijzigende inkomenssituaties, maar vragen wel om de alarmbel zo automatisch mogelijk te maken en bestaande databanken over inkomen te benutten, zodat mensen zoveel mogelijk kunnen opgevist worden via statuten of indicatoren.

De **deskundigen willen betrokken worden bij het uitwerken van de alarmbelprocedure.**

De deelnemers aan het overleg vragen om lessen te trekken uit het voorbeeld van de verhoogde tegemoetkoming. De recente hervormingen daar maken het mogelijk om het recht op verhoogde tegemoetkoming via een versnelde procedure toe te kennen aan de hand van indicatoren waar alleen een sterk vereenvoudigd inkomensonderzoek nodig is en waarbij minimale extra inkomensinfo opgevraagd wordt bij de betrokkene. Dit is in aanvulling op de volautomatische toekenning van het recht o.b.v. statuten die met zekerheid onder de gebruikte inkomensgrens zitten. Ook is het belangrijk om mensen proactief te informeren over hun rechten, of de stopzetting ervan. Het zou goed zijn dat zoveel mogelijk spelers op het terrein de alarmbel in werking kunnen zetten (OCMW, CAW, mutualiteit, vakbond, Huizen van het Kind ...).
Het Netwerk tegen Armoede waarschuwt voor de verschillen die er nu zitten in de verschillende componenten van het Groeipakket omtrent de alarmbelprocedures (schooltoelagen/ kinderbijslag).

Ook is het belangrijk om stabiliserende factoren in te bouwen. Er moet zo kort mogelijk op de bal kunnen gespeeld worden, en het recht op toeslag moet zo lang mogelijk verzekerd worden, zodat snel fluctuerende situaties zo weinig mogelijk invloed hebben.

Het is belangrijk dat mensen die er recht op hebben, de toeslag krijgen, en dat er zo weinig mogelijk moet worden teruggevorderd.

De deskundigen vragen dat een procedure wordt uitgewerkt waarbij de sociale toeslagen niet onmiddellijk worden geweigerd of de al betaalde provisies niet onmiddellijk worden teruggevorderd in die situaties dat het inkomen van een gezin niet is opgenomen in de fiscale flux en dat gezin niet kan aantonen dat het zijn belastingaangifte tijdig indiende.

Het Netwerk tegen Armoede stelt dat toegekende bedragen niet terugvorderbaar mogen zijn, tenzij er aantoonbaar kwade wil in het spel is. Immers, mensen in armoede of met risico op armoede zijn, nog aangenomen dat zij goed geïnformeerd zouden zijn en dus bewust van het risico op 'onterecht' ontvangen bedragen, wat naar verwachting meer niet dan wel het geval zal zijn, niet in de mogelijkheid om te sparen. Daardoor zullen teveel ontvangen bijdragen onmiddellijk besteed worden aan dagelijkse uitgaven voor het gezin en betekenen terugvorderingen achteraf de facto dat deze gezinnen opzadelen met een schuldenproblematiek.

3. Opties

We beschrijven de nuloptie en gekozen optie voor de volgende onderdelen:

1. pijler 1: basisbedrag en geboortepremie (startbedrag geboorte en adoptie)
2. zorgtoeslagen
3. sociale toeslag
4. universele participatietoeslag
5. selectieve participatietoeslag
6. kinderopvangtoeslag
7. kleutertoeslag
8. overgangsmaatregelen
9. uitvoering - fondsen

1. pijler 1: basisbedrag en startbedrag geboorte en adoptie

Nuloptie: de huidige rangbedragen en leeftijdsbijslagen blijven behouden, gekoppeld aan het socio-professioneel statuut van de ouders. Een op rangorde gebaseerde, progressieve basis heeft als logisch gevolg dat dit ook een ondersteuning in de bestrijding van armoede van grote gezinnen biedt. De universele leeftijdsbijslagen gaan progressief mee met de voortschrijdende leeftijd van het kind.
Dit betekent dat kleine gezinnen in verhouding tot grote gezinnen veel minder kinderbijslag ontvangen. Ook is er geen recht van het kind.
Het kraamgeld werkt degressief waarbij een hoger kraamgeld wordt toegekend in het geval van een eerste kind (of kind van een meerling) en een lager kraamgeld voor alle volgende kinderen.

Gekozen optie: voor ieder kind een gelijk basisbedrag en startbedrag geboorte/adoptie.

Een meerderheid van de deskundigen (de Gezinsbond behoort niet tot deze meerderheid) en het Netwerk tegen Armoede pleiten voor een lager basisbedrag dan €160, zodat er extra budget kan toegevoegd worden aan de sociale toeslagen.

De deskundigen hebben a priori geen probleem met het afschaffen van de rangorde, maar wijzen op het risico ervan op de financiële ondersteuning voor grote gezinnen. Ze vragen om een voldoende compensatie te voorzien via de sociale toeslagen. Ook is het belangrijk dat er geen onderlinge verschuiving is in armoede tussen doelgroepen.

Een belangrijk aandachtspunt is immers dat mensen in armoede doorheen elke levensfase van het kind voldoende geld per maand moeten ontvangen. Gezinnen in armoede volgen niet de globale lijn dat ze meer inkomen vergaren naargelang de kinderen ouder worden. Een arm gezin kan niet voldoende zelf een buffer opbouwen, om in latere levensfases te besteden. Mensen in armoede besteden hun inkomen volledig maand per maand, dus moeten de minimumkosten van kinderen op elk moment in de levensfase gedekt zijn. De afschaffing van de leeftijdsbijslagen vinden de deskundigen in dat kader problematisch, aangezien ze ervan uitgaan dat de kosten van de opvoeding stijgen met de leeftijd.

Wat het startbedrag(kraamgeld) betreft, ligt het bedrag in vergelijking met huidige systeem lager voor het 1e kind, maar hoger voor de volgende kinderen. Meerlingen ondervinden wel een groter nadeel. Het behouden van de mogelijkheid tot voorafbetaling, wordt als positief ervaren. Vanuit ervaringskennis wordt het belang van het startbedrag bij de geboorte voor mensen in armoede benadrukt.

De deskundigen achten het positief dat er een uitzondering wordt voorzien voor zieke studenten die ouder zijn dan 18 jaar, en die dus in het hoger onderwijs minder dan 27 studiepunten kunnen volgen.

2. zorgtoeslagen

Wezentoeslag

Nuloptie: kinderen van wie 1 of beide ouders overleden zijn, ontvangen een verhoogd wezenbedrag, op voorwaarde dat de overlevende ouder geen nieuw gezin vormt. Daarbovenop komen leeftijdsbijslagen. Deze kinderen worden niet meegenomen in het bepalen van de rangorde én komen niet in aanmerking voor een eventuele sociale toeslag. Het feit dat het wezenbedrag vervalt als de overlevende ouder opnieuw een gezin vormt, leidt tot ongewenste situaties en mogelijks domiciliefraude.

Gekozen optie: een kind van wie 1 of beide ouders overleden is, behoudt het basisbedrag en daarbovenop de (half)wezentoeslag en eventueel sociale toeslag en participatietoeslag. Deze (half)wezentoeslag blijft behouden zolang het kind rechtgevend blijft op de gezinsbijslag.

De deskundigen vinden het positief dat 'halfwezen' hun toeslag niet verliezen als de overlevende ouder een nieuw gezin vormt.

Zorgnoden/specifieke ondersteuningsbehoeften

Nuloptie: kinderen met een handicap of aandoening hebben recht op een verhoogde kinderbijslag. Het bedrag wordt bepaald a.d.h.v. een globale evaluatie in een 3-pijlersysteem:

1. de ongeschiktheid van het kind;
2. de handelings- en de participatiemogelijkheden van het kind (het leren, communicatie, mobiliteit en verplaatsing en zelfverzorging);
3. de familiale belasting, met andere woorden de gevolgen van de aandoening van het kind voor het gezin.

Dit is een tegemoetkoming voor de extra inspanning die het kind en de ouder(s) moeten leveren om dit kind te laten participeren aan onze samenleving.

Gekozen optie: de deskundigen vinden het positief dat het systeem blijft bestaan en niet onmiddellijk bij de overdracht van de bevoegdheden wordt overgeheveld naar de Vlaamse Sociale Bescherming. Een aandachtspunt is wel om kinderen te capteren die nog nooit een aanvraag hebben gedaan. Hier kan een rol/meerwaarde liggen bij de Huizen van het Kind (deze mening wordt niet gedeeld door het Netwerk tegen Armoede, zij verwijzen naar hun uitgebreide argumentatie in de armoedetoets uitgevoerd op de Huizen van het Kind en de recente evaluatie van de HvK). Een piste is dat ook hulpverleners administratief gezinnen kunnen bijstaan om een aanvraag in te dienen.

De gedifferentieerde tegemoetkomingen zijn belangrijk, met een beoordeling die breder gaat dan het louter medische, maar er moet blijvend aandacht besteed worden aan het feit dat er geen wachtlijsten mogen ontstaan bij een aanvraag of herziening, zoals momenteel het geval is in de federale regeling. **Daarom vragen de deskundigen dat Vlaanderen extra investeert in voldoende en kwalitatieve controleartsen**.

Er wordt ook gepleit om stappen te zetten om de aanvraag (half)automatisch in gang te kunnen zetten, bv. via VAPH en Onderwijs. De deskundigen betreuren immers dat nog te veel gezinnen hun rechten op verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap of aandoening niet uitputten.

Er wordt daarom aanbevolen om op korte termijn een evaluatie van het meetinstrument, alsook van de manier waarop de inschaling van een beperking gebeurt (geïnvesteerde tijd, inspraak ouders en behandelende arts, correct gebruik van het meetinstrument...), en een analyse van de non take-up van deze toeslag te doen[4]. Bovendien krijgen volgens een lopend onderzoek van de Universiteit Antwerpen 21% van de door het VAPH erkende kinderen nog geen verhoogde kinderbijslag.

Het Netwerk tegen Armoede vraagt ook om voor mensen in armoede te zorgen dat de zorgtoeslag volledig kostencompenserend is wat betreft de extra uitgaven die gerelateerd zijn aan de ziekte/handicap.

Pleegzorg

Nuloptie: voor kinderen die geplaatst zijn in een pleeggezin, wordt de kinderbijslag uitbetaald aan dat pleeggezin. De biologische ouders hebben nog recht op een pleegzorgtoeslag, op voorwaarde dat ze een duurzame band blijven onderhouden met hun kind.

Gekozen optie: kinderbijslag blijft uitbetaald aan het pleeggezin, en de pleegzorgtoeslag voor de ouders wordt alleen behouden in geval van kortdurende, perspectiefzoekende pleegzorg. In geval van perspectiefbiedende (en dus langdurige) pleegzorg, wordt de toeslag voor de ouders afgeschaft en komt er een nieuwe 'pleegzorgtoeslag' voor het pleeggezin.

De deskundigen vinden dat de toeslag belangrijk is om het contact tussen het geplaatst kind en het gezin van oorsprong te behouden. Ouders moeten de mogelijkheid blijven krijgen om contact te houden, ook bij perspectiefbiedende pleegzorg. De pleegzorgtoeslag moet dus blijvend aan hen worden uitgekeerd. Dit wordt ook benadrukt vanuit het *kinderrechtenperspectief (cf. art.9 IVRK)*: kinderen geven zelf aan dat het belangrijk is contact te blijven houden met de biologische ouders, zelfs bij continue pleegzorg. Die band is dus belangrijk, ook in een instelling of pleeggezin, en het financiële aspect kan hierbij een drempel vormen. **De deskundigen wijzen erop dat het een verplichting van de staat is om biologische ouders te ondersteunen in hun rol als ouder, ook en zeker als hun kinderen geplaatst zijn**[5].

Wat de plaatsing in een instelling betreft, gaat er nu 2/3 van kinderbijslag naar de instelling en 1/3 ofwel naar de ouders ofwel op een spaarrekening van het kind (dit wordt bepaald door een rechter samen met hulpverleners). Doordat de rangorde wegvalt, verdwijnt de complexiteit van de verdeelsleutel en zijn er minder negatieve effecten voor grote gezinnen, wat positief is. **De deskundigen pleiten voor behoud van de regeling waarbij een deel van de kinderbijslag van geplaatste kinderen naar de ouders blijft gaan.**

[4] Hierbij kan het onderzoek van Julie Vinck dat momenteel lopende is en in september 2017 wordt afgerond, belangrijke input leveren - https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/julie-vinck/onderzoek

[5] Zie recente brief NtA en pleegzorg: http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/forfaitaire-kinderbijslag--gemeenschappelijk_standpunt.pdf

3. Sociale toeslagen

Nuloptie: de huidige kinderbijslag is in sé een universeel systeem, want slechts 3,4% van het budget gaat naar sociale toeslagen. Deze toeslagen zijn gekoppeld aan het socio-professioneel statuut van de rechthebbende (langdurig werkloos of langdurig ziek, zelfstandige met recht op faillissementsuitkering, gepensioneerd of net de overstap gemaakt van de gewaarborgde gezinsbijslag) die over een laag inkomen blijft beschikken. Daarnaast worden ook nog eens éénoudergezinnen extra gecompenseerd (verhoogd bedrag vanaf rang 3 bovenop de sociale toeslag). Deze toeslagen compenseren het gezin degressief, met ook nog eens een hogere compensatie voor het kind in rang 1 van een langdurig zieke (én voor alle kinderen in rang 1 een volledige i.p.v. een gehalveerde leeftijdsbijslag), zoals uit onderstaande tabel blijkt:

Bedragen van de sociale toeslagen in het Belgische kinderbijslagstelsel, per kind per maand (vanaf juni 2016)			
	Sociale toeslag	**Eénoudergezinnen**	**Invaliden of langdurig zieken**
Rang 1	€ 46,88	€ 46,88	€ 100,86
Rang 2	€ 29,06	€ 29,06	€ 29,06
Rang 3	€ 5,10	€ 23,43	€ 5,10

Voordelen van het huidige systeem zijn:
- hoge mate van automatisering;
- hoge take up.

Nadelen van het huidige systeem zijn:
- koppeling aan socio-professioneel statuut is nadelig voor koppels die wel werken, maar over een laag inkomen beschikken, de zogenaamde 'working poor';
- het werken met 1 inkomensgrens (voor koppels €2.462,77 en voor eenoudergezinnen €2.385,18), wat impliceert dat wie er net boven valt, geen toeslag ontvangt.

Gekozen optie: er wordt een sociale toeslag toegekend volgens gezinsgrootte en gezinsinkomen. De sociale statuten worden dus losgelaten, wat betekent dat alle gezinnen met een inkomen onder een bepaalde grens, recht hebben op een sociale toeslag. Ook wordt er per kind in een gezin een zelfde bedrag toegekend. Voor grote gezinnen (3 of meer kinderen) wordt er nog een extra inkomensgrens toegevoegd:

Bedragen sociale toeslag per kind		
	≤ 29.000	**29.000 tot 60.000**
1 kind	€ 50	/
2 kinderen	€ 50	/
≥ 3 kinderen	€ 80	€ 60

In het nieuwe systeem omvat het selectiviteitsbudget 9% van het totale budget (318.127.530 euro op budget van 3.436.355.901). Hier wijzen de deskundigen er wel op dat een deel van het selectiviteitsbudget het verlies aan rang- en leeftijdsbijslagen moet compenseren, ook voor de 'middeninkomens'. Dit mag dus niet zomaar tegenover de 3,4% gezet worden!

Voor gezinnen met 1 of 2 kinderen blijft het nadeel van het huidige systeem, namelijk het werken met 1 inkomensgrens (en dus 'alles-of-niets'grens), bestaan. Bovendien kunnen er nog deeldoelgroepen of mix-gezinnen minder sociale bescherming ervaren dan in het huidige systeem, maar dit is niet wetenschappelijk onderzocht en dus niet duidelijk.

In de conceptnota staat inkomensgrens €29.000, maar het is **de bedoeling om de ondergrens af te stemmen op de huidige inkomensgrens (ligt nu op €29.533), waarbij deze ook in de jaren vóór 2019 blijvend geïndexeerd wordt**. De simulaties zijn ook op dit principe gebaseerd. Voor de rest van de armoedetoets wordt er dus van uitgegaan dat de inkomensgrens voor koppels wordt overgenomen. Dezelfde inkomensgrens zal gebruikt worden voor zowel de huidige als de nieuwe kinderen. Als er nog twee indexaties volgen (één in 2017 en een tweede in 2018) zou het inkomensplafond begin 2019 liggen op 2.562,27 euro (ofwel 30.747,24 op jaarbasis) .

Huidige gezinnen vallen ook onder de nieuwe toekenningsregels voor de sociale toeslag (loskoppeling socio-professioneel statuut). De deskundigen ervaren het als positief dat alle working poor-gezinnen (zowel in huidige als nieuwe systeem) recht zullen hebben op een sociale toeslag (gezinnen in huidige systeem behouden wel huidige bedragen). Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat het effect van het ruimer inkomensbegrip nog niet gekend is, en dat er dus een risico bestaat dat huidige gezinnen hun recht op sociale toeslag wel kunnen verliezen.

Ook is onduidelijk in welke mate werkende gezinnen met een laag inkomen die na de hervorming zullen kunnen genieten van de sociale toeslag allemaal behoren tot de groep van de 'working poor', gezien er geen echte vermogenstoets mogelijk is.

Het succes van deze nieuwe regeling hangt ook in hoge mate af van het adequaat en zo automatisch mogelijk bepalen van het gezinsinkomen, zo niet dreigt een verhoogde non take up.

De deskundigen vragen aandacht voor het mechanisme van de co-ouderschapsregeling 50/50, nl. dat gescheiden ouders allebei recht kunnen hebben op een sociale toeslag, maar dan wel elk op helft van het bedrag (want kinderen verblijven maar helft van de tijd bij elke ouder). Het is positief dat er naar beide gezinnen gekeken wordt om recht op sociale toeslag te bepalen, maar ze willen vermijden dat in de transitieperiode gezinnen zwaar verlies zouden lijden. Daarom pleiten ze ervoor om in de transitie de toegekende rechten te behouden (bv. één ouder heeft nu 100% van de sociale toeslag) en de andere ouder bijkomend 50% van de sociale toeslag toe te kennen. Zo verliest geen enkel gezin iets in de transitie.

4. universele participatietoeslag

Nuloptie: de jaarlijkse leeftijdsbijslag, in de volksmond de schoolpremie, blijft behouden en uitbetaald in augustus. Oudere kinderen krijgen een hoger bedrag dan jongere kinderen, en kinderen met toeslag ontvangen een hoger bedrag dan kinderen zonder toeslag.

Gekozen optie: voor elk kind is er, afhankelijk van de leeftijd, een zelfde universele participatietoeslag voorzien.

Er wordt dus geen sociale correctie meer voorzien en dit leidt tot een **omgekeerde herverdeling**, wat nefast is voor mensen in armoede. De deskundigen vinden het een gemiste kans dat deze universele toeslag de meest kwetsbare kinderen ten opzichte van de huidige schoolpremie benadeelt. Hoe meer sociaal corrigerend dit kan ingezet worden, hoe beter.

De deskundigen vernemen dat deze toeslag niet zou gekoppeld worden aan voorwaarden en vinden dat positief. Ze stellen wel voor om het jaarlijks bedrag aan het begin van het schooljaar uit te betalen, op 1 moment, aangezien mensen in armoede dit goed kunnen gebruiken aan het begin van het schooljaar.

5. selectieve participatietoeslag

Nuloptie: de schooltoelagen worden vanuit Onderwijs toegekend aan leerlingen in het kleuter, lager of secundair onderwijs onder bepaalde pedagogische en financiële voorwaarden. Vandaag moeten gezinnen hun schooltoelagen zelf aanvragen.

Gekozen optie: de schooltoelagen worden geïntegreerd in het Groeipakket als 'selectieve participatietoeslag' en worden automatisch toegekend. Het budget wordt versterkt (er komt 35 miljoen euro bij) en deze toeslag komt bovenop de universele participatietoeslag. Er wordt voorgesteld om de toeslag op 2 momenten in het schooljaar toe te kennen, nl. bij de start van het schooljaar en in februari.

De deskundigen vinden dit een goede maatregel, maar:

- de toekenning moet onvoorwaardelijk zijn. Dit betekent dus geen terugvordering meer in geval van spijbelen, want het is al herhaaldelijk bewezen dat dit niet werkt en geen positief effect heeft op de participatie aan onderwijs. Het is positief dat het budget wordt verhoogd en dat er gestreefd wordt naar automatische rechtentoekenning;
- het uitbetalen in 2 momenten is problematisch. De meeste schoolkosten doen zich aan het begin van het schooljaar voor, wat pleit voor de uitbetaling op 1 moment aan het begin van het schooljaar. De keuze om dit op 2 momenten te doen lijkt ingegeven door de zorg om niet te moeten terugvorderen indien niet aan de aanwezigheidsvoorwaarden is voldaan, de 2e uitbetaling kan dan worden geschorst. Uiteraard valt schorsing van betaling te verkiezen boven terugvordering achteraf, maar de deskundigen bepleiten dus het schrappen van de aanwezigheidsvoorwaarden, waardoor ook deze gesplitste uitbetaling overbodig zou worden;
- alhoewel ze de stijging van het budget toejuichen, verkiezen ze toch meer budget in het maandelijks besteedbaar inkomen, in plaats van een jaarlijkse selectieve participatietoeslag.

De deskundigen verwijzen ook naar de schoolfactuur. Als wat scholen aanrekenen aan gezinnen voor onderwijs zou worden beperkt, zou dit al veel minder een issue zijn. Dit vraagt wel een lage maximumfactuur in het basisonderwijs die ook gerespecteerd wordt. Voor het secundair onderwijs hopen de deskundigen dat er snel werk gemaakt wordt van een maximumfactuur en kostenbeperking.

Wat de studietoelagen (hoger onderwijs) betreft, vinden de deskundigen het positief dat HBO5 wordt meegenomen. Tevens vragen ze een automatische uitwisseling van de inkomensgegevens van kinderbijslag gerechtigde jongeren in het hoger onderwijs met het Departement Onderwijs, zodat deze gezinnen hun studietoelagen (semi)automatisch zouden kunnen krijgen.

6. kinderopvangtoeslag

Gekozen optie: baby's en peuters die naar een niet-inkomensgerelateerde opvangplaats gaan, ontvangen een kinderopvangtoeslag van 3,17€ per opvangdag.

De deskundigen vinden dat de middelen op deze manier niet goed worden besteed, want dit is niet bestemd voor mensen in armoede, aangezien zij de niet-inkomensgerelateerde kinderopvang sowieso niet kunnen betalen. Ook mensen die net boven de armoedegrens zitten, kunnen dit niet betalen.
Voor andere gezinnen gaat dit ook in tegen het principe dat kinderbijslag een vrij besteedbaar budget van het gezin moet zijn én valt bovendien te betwijfelen of dit hen vooruit helpt, wellicht komt het vooral de kinderopvangvoorziening ten goede, wat een oneigenlijk gebruik van de middelen van de kinderbijslag zou zijn (kinderopvang dient vanuit de budgetten voor kinderopvang te worden gesubsidieerd). Deze toeslag is in elk geval omgekeerd selectief en onderhevig aan het Mattheuseffect.

De deskundigen pleiten ervoor om dit budget in te zetten voor sociale herverdeling binnen de kinderbijslagen.

7. kleutertoeslag

Gekozen optie: kleuters van 3 en 4 jaar ontvangen een jaarlijks bedrag van 150 euro op voorwaarde dat ze ingeschreven zijn in het kleuteronderwijs (op de leeftijd van 3 en 4 jaar) en voldoende aanwezig (gedurende het jaar dat ze 3 jaar) zijn. Dit vanuit het uitgangspunt dat kleuters gestimuleerd worden om zo snel mogelijk deel te nemen aan kleuteronderwijs en voldoende aanwezig zijn. Er is expliciet de keuze gemaakt om extra te investeren in de eerste levensjaren van kinderen.

De deskundigen onderschrijven het belang van kleuterparticipatie maar weten uit ervaring en onderzoek dat kleuterparticipatie van veel factoren afhangt en niet te verhogen is door uitsluitend een financiële prikkel[6]. Kinderen uit sociaal kwetsbare gezinnen blijven weg uit het kleuteronderwijs om andere redenen (onaangepast onderwijs, stigmatiserende omgang met hen, thuissituatie remt continue aanwezigheid, enz.). Een succesvolle toeleiding naar het kleuteronderwijs hangt vooral af van andere factoren en vergt een ander beleid, wat door onderzoek wordt aangetoond[7]. De vrees bestaat dan ook dat net de gezinnen die Vlaanderen zegt te willen toeleiden naar het kleuteronderwijs in plaats van te worden 'beloond', deze toeslag zullen mislopen en dus financieel zullen worden getroffen i.p.v. ondersteund.

---

[6] https://cov.acv-online.be/Images/Basis-2-Schoolwijzer-Kleuterparticipatie-tcm194-404571.pdf
[7] Zie. o.a.: http://www.expoo.be/sites/default/files/atoms/files/vlas-rapport_een_tweesporenbeleid_inzake_kinderarmoede.pdf

Bovendien zijn de omvang van dit budget en de universaliteit van deze toeslag niet in verhouding tot de kleine minderheid (nl. 3,6%) die niet regelmatig naar het kleuteronderwijs gaat op de leeftijd van 3 jaar. Dit impliceert dus 97% vals positieven om de doelstelling van voldoende aanwezigheid te realiseren. Er kan ook via andere wegen een toeleiding naar het kleuteronderwijs worden voorzien, wat door onderzoek wordt aangetoond[8].

De deskundigen wijzen ook op het belang van de begrijpbaarheid van het systeem. Voor hen is de kleutertoeslag, in tegenstelling tot andere onderdelen van het groeipakket, eerder een 'beloningssysteem' dan een toevoeging met een duidelijk link met de opvoedingskosten van een kind.

Tot slot wordt gesteld dat het niet te verantwoorden valt waarom net deze gezinnen met zeer jonge kinderen extra ondersteuning krijgen, en gezinnen met oudere kinderen niet. Kosten stijgen met de leeftijd, dus gezinnen met oudere kinderen hebben hogere uitgaven, en dit vraagt net om meer financiële ondersteuning. De deskundigen vragen daarom om de kleutertoeslag gelijk te stellen met de universele participatietoeslagen voor 5-jarige kleuters, nl. een gelijkaardig bedrag en eenzelfde onvoorwaardelijkheid.

Als de kleutertoeslag toch zou behouden blijven, stellen ze voor om hem onvoorwaardelijk te maken of minstens het volgen van thuisonderwijs en Franstalig onderwijs gelijk te schakelen.

In dat geval moeten zeker ook de uitzonderingen voor kleuters die onvoldoende aanwezig kunnen zijn omwille van ziekte of overmacht die nu worden aangekondigd en waardoor zij hun toeslag kunnen behouden, behouden blijven. Dit betekent wel controle en administratieve opvolging, wat weer een extra pleidooi is voor onvoorwaardelijkheid. De deskundigen stellen zich in dat kader ook vragen bij de concrete invulling van het begrip overmacht. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat kleuters een plaats vinden in een school op een redelijke afstand (in termen van tijd die nodig is om school te bereiken).

8. Afstemming met ouderbijdragen in de kinderopvang

Er is ongerustheid over de geplande afstemming van de ouderbijdragen met het Groeipakket. Er moet opgelet worden met het zomaar doortrekken van dezelfde inkomensgrenzen, want dan een groter risico op 'alles of niets'. Daarnaast zijn er nu al veel praktische problemen met het nieuw systeem IKG bijdrage kinderopvang (afstemmen van fluxen om juiste inkomenssituatie te kunnen capteren). Het kan niet de bedoeling zijn deze nog te vergroten bij een afstemming. Het zou wel positief zijn als dit zou leiden tot opnieuw automatisch kunnen toekennen van laagste tarieven.

9. overgangsmaatregelen

Gekozen optie: Kinderen geboren voor 1/1/2019 zullen hun rangbedragen en leeftijdsbijslagen behouden. Als een kind in een nieuw-samengesteld gezin terechtkomt, behoudt het zijn rang. Dit betekent dat vanaf 1/1/2019 alle kinderen in het oude systeem hun basiskinderbijslag, volgens hun dan geldende rang, en hun leeftijdsbijslagen blijven behouden, en dat er in een nieuw samengesteld gezin niet meer zal kunnen gegroepeerd worden.

---

[8] Zie. o.a.: http://www.expoo.be/sites/default/files/atoms/files/vlas-rapport_een_tweesporenbeleid_inzake_kinderarmoede.pdf

De deskundigen pleiten ervoor om heel zorgzaam om te gaan met de overgang tussen de twee systemen. Vanuit armoedebestrijding moet er gekeken worden hoe performant de sociale bescherming is in de overgangsperiode. Als dit minder gunstig is voor bepaalde gezinnen, moeten er maatregelen/correcties genomen worden, want er kunnen volgens hen gezinnen zijn die de nadelen uit beide systemen ondervinden, wat een onevenredig nadeel is, en in strijd met de conceptnota die stelt dat geen gezin een nadeel mag ondervinden. Als er bij deze mix-gezinnen, gezinnen zijn die nadelige gevolgen ondervinden, moet dit volgens hen gecompenseerd worden, bijvoorbeeld door hen te laten overgaan naar het nieuwe systeem. Dat zou ook de overgangsperiode inkorten. Aangezien er geen extra berekeningen zijn gemaakt over mix-gezinnen, is er onduidelijkheid over hoeveel ze zullen verliezen.

De deskundigen bevelen aan om nieuw samengestelde gezinnen die hun kinderbijslag nog in de oude regeling krijgen, als ze vanaf 2019 recht hebben op een sociale toeslag, en waar bijvoorbeeld twee kinderen van rang één aanwezig zijn, twee keer de sociale toeslag voor rang 1 toe te kennen (want is hoger bedrag dan bij volgende rangen).

Zorgtoeslag – wezen
Wezen in het huidige systeem krijgen volgens de deskundigen vaak een hoger, forfaitair bedrag dan in het toekomstige systeem, zeker als ze half-wees zijn. In het kader van verworven rechten moeten bestaande half-wezen die al een wezentoeslag ontvangen in het huidige systeem, ook vanaf 2019 het huidige bedrag behouden.

Sociale toeslag
Het oude systeem met koppeling socio-professioneel statuut wordt niet behouden. Vanaf 1/1/2019 wordt het recht op een sociale toeslag voor alle kinderen op zelfde manier bekeken, nl. door te kijken naar gezinsinkomen en gezinsgrootte. Het systeem is: 'bestaande kinderen (vóór 2019), oude bedragen sociale toeslag; nieuwe kinderen, nieuwe bedragen sociale toeslag'. De deskundigen vinden het belangrijk dat gezinnen die momenteel een sociale toeslag hebben, deze niet verliezen zolang hun inkomen onder de armoedegrens ligt.

10. Uitvoering - fondsen

Naar uitvoering toe vragen de deskundigen betrokken te worden!

Het is belangrijk te onderlijnen dat alles wat te maken heeft met de reorganisatie van de uitbetaling (gegevensuitwisselingen, IT, ...) niet in het budget bestemd voor de gezinnen is voorzien, maar apart is voorzien via werkingsmiddelen. De kosten van de reorganisatie mogen niet ten koste gaan van het beschikbaar budget voor de kinderbijslag zelf.

M.b.t. de non take up moet er op toegezien worden dat alle uitbetalingsinstellingen (EVA + 4 private fondsen) afdwingbare doelstellingen blijven houden m.b.t. het tegengaan van non take up bij kwetsbare gezinnen. Ook mag er geen verlies zijn aan kwaliteit door de nadruk op 'efficiëntie', de fusies bij de private fondsen en de overheveling van taken van Famifed naar de EVA (splitsing IT, reorganisatie personeel, overheveling infrastructuur...), de 'vrije keuze' voor een fonds door de ouders samen met de vrijheid van/druk op de private fondsen om andere, meer commerciële activiteiten te ontwikkelen (risico op dienstverlening op 2 snelheden, ongewenste 'koppelverkoop', evt. verhoogde 'verzekeringspremie' voor dienstverlening...).

De meeste deskundigen vinden het positief dat er gestreefd wordt naar een ruimer geografisch bereik, via de Huizen van het Kind. Ze waarschuwen wel om mensen niet via teveel verschillende loketten te laten passeren om alles in orde te krijgen en zijn bekommerd om het lokettenlandschap.

Het Netwerk tegen Armoede en een aantal deskundigen vinden de Huizen van het Kind niet de juiste locatie, aangezien er risico is op koppeling met andere dienstverlening (bv. opvoedingsondersteuning), waardoor er een ongewenste druk op het gezin kan komen te liggen. Het Netwerk tegen Armoede bevestigt dat er nood is aan laagdrempelige informatie en dienstverlening bij uitoefening van rechten/goed beheer van het 'dossier' van een gezin, maar waarschuwt voor een wildgroei aan loketten en de versnippering van know how, en pleit ervoor om nieuwe loketten absoluut te vermijden.. Het pleit voor een benadering met zo veel mogelijk verschillende inrijpoorten en een sterke backoffice waar de nodige know how gegarandeerd is. Het model gebruikt door DG Personen met een Handicap (OCMW, sociale dienst gemeente, mutualiteit, online applicatie die rechthebbende zelf of met hulp vanuit verschillende diensten en hulpverleners kan gebruiken, regionale spreiding kantoren DG PH... aangevuld met sterke know how bij centrale diensten DG PH zelf), kan als vertrekbasis gebruikt worden, alhoewel het ook nog vatbaar is voor verbetering en uitbreiding.

Naast een fysieke loketfunctie kunnen gezinnen ook op andere manieren contact opnemen. Een gratis telefoonnummer waar kan naartoe gebeld worden, is bijvoorbeeld ook belangrijk voor mensen in armoede.

Criteria rond toegankelijkheid zijn belangrijk en er moeten ook kwaliteitscriteria voorzien worden. Dit is cruciaal en is niet op te vangen met een loket. De deskundigen vragen een sterke financiële responsabilisering op het vlak van de toekenning van recht op sociale toeslagen, zorgtoeslagen,... zodat rechten op de meest ruime manier kunnen worden opgenomen. Evaluatie is onontbeerlijk, ook op vlak van armoede, dus hier moet zeker aandacht aan besteed worden.

De deskundigen wijzen op het risico van het principe van keuzevrijheid van het uitbetalingsfonds, aangezien dit niet evident is voor kwetsbare gezinnen. Het is belangrijk om deze gezinnen te kunnen opvissen en hun rechten automatisch te openen, waarna nog een keuze kan gemaakt worden.
Het is belangrijk dat de gegevens tussen de deelentiteiten vlot worden uitgewisseld, want veel mensen in armoede leven in instabiele situaties en verhuizen veel ook tussen de verschillende regio's.

De deskundigen pleiten ervoor om het huidige ervaren en gekwalificeerd personeel te behouden en voldoende tijd te voorzien om te testen. Ook goede statistieken en analyses, zoals momenteel voorzien worden door het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag, FAMIFED, moeten behouden blijven.

IMPACTBEREKENING VAN DE VLAAMSE KINDERBIJSLAGHERVORMING OP HET ARMOEDERISICO

PROF. DR. ANDRÉ DECOSTER & TOON VANHEUKELOM

9 MAART 2017

1. Inleiding

In dit rapport evalueren we de impact van de kinderbijslaghervorming op armoede in Vlaanderen. Meer specifiek analyseren we de effecten van pijler 1 (basis- en startbedrag), de sociale toeslag uit pijler 2 en de universele[1] en selectieve participatietoeslagen van pijler 3 uit het zogenaamde groeipakket. Dit betekent dat de zorgtoeslagen niet werden meegenomen in deze toets. De hervorming heeft voornamelijk een impact op de gezinnen met kinderen geboren vanaf 1 januari 2019, maar ook voor bestaande kinderen zal de hervorming een effect hebben. We bekijken daarom de impact voor beide groepen gezinnen.

De analyse in dit rapport is een momentopname, waarbij we aan de hand van het microsimulatiemodel EUROMOD simuleren wat de effecten zijn op inkomen en op armoede als we het huidige systeem en het nieuwe systeem afzonderlijk zouden toepassen op dezelfde representatieve steekproef van de bevolking. De studie is qua methodologie vergelijkbaar met de eerdere studie naar de effecten van de kinderbijslaghervorming, door Van Lancker, Vinck en Cantillon (2016), en andere studies naar de verdelingseffecten van kinderbijslagen (Cantillon et al. 2013, Hufkens et al 2013, Vanheukelom & Ottevaere 2016).

Voor het berekenen van de effecten van de hervorming van de kinderbijslagen maken we gebruik van een *counterfactual*-analyse, ook een 'wat-als' analyse genoemd. Deze methode houdt in dat we voor eenzelfde bevolking het beschikbare inkomen berekenen van alle gezinnen in de situatie vóór en na een hervorming. De situatie vóór hervorming noemen we baseline of nulmeting. Door de inkomens en armoede-indicatoren voor de hervormde kinderbijslagen te vergelijken met die van de nulmeting, kunnen we uitspraken doen over hoe de hervorming de verschillende gezinnen beïnvloedt, en welke gezinnen financieel winnen of verliezen. De analyse laat ons ook toe om het armoederisico en de armoedekloof van gezinnen met kinderen te berekenen.

[1] Met uitzondering van de kinderopvangtoeslag.

2. De kinderbijslagsystemen

De kinderbijslaghervorming roept een aantal verschillende 'systemen' in het leven die naast elkaar functioneren. Gezinnen met kinderen geboren vóór ingang van de hervorming vallen onder een andere regeling dan gezinnen met kinderen geboren ná de hervorming, en nog anders is het voor gezinnen met kinderen geboren voor en na de start van de hervorming in 2019.[2] We moeten dus voor meerdere groepen de effecten van de hervorming beschouwen. Daarnaast bepalen we ook een systeem dat als nulmeting fungeert, en dat het 'ongewijzigd beleid' weergeeft. We belichten hierna welke 'systemen' we onderscheiden en hoe we ze meenemen in de analyses.

Nulmeting

De nulmeting is het kinderbijslagsysteem vóór de hervorming. Dit systeem hanteert dus de kinderbijslagregels en -parameters én de schooltoelagen alsof er geen hervorming zou zijn. Wat betreft het vastleggen van deze nulmeting is discussie mogelijk. Bij ingang van het nieuwe systeem zullen er immers twee indexsprongen in het bestaande kinderbijslagstelsel plaatsgevonden hebben, in 2015 en in 2017. Er kan geargumenteerd worden dat beide indexsprongen deel uitmaken van de hervorming, maar er kan ook gesteld dat enkel de tweede indexsprong onderdeel is van de hervorming. De indexsprong van 2015 was immers een algemene beslissing van de federale overheid, die gevolgd werd door de Vlaamse Regering, terwijl de indexsprong van 2017 wel een expliciete keuze betreft van de Vlaamse regering. Om de keuze van de nulmeting te duiden, en om te vermijden dat de discussie zich te zeer op dit aspect zou focussen, hebben we besloten beide nulmetingen te simuleren.

Ter wille van de duidelijkheid en omwille van het feit dat de Vlaamse Regering argumenteert dat de federale indexsprong algemeen van aard was, nemen we in de hoofdtekst wel enkel de resultaten ten opzichte van de tweede nulmeting op. De resultaten ten opzichte van de eerste nulmeting nemen we op in bijlage 3. Qua armoedereducerend effect zijn er slechts kleine verschillen tussen de onderscheiden baselines.

De bestaande gezinnen

De bestaande gezinnen zijn de gezinnen waar alle kinderen geboren zijn/zullen zijn vóór 1 januari 2019. Deze gezinnen blijven in het oude rangsysteem voor de basistoeslagen, en blijven zo een hoger bedrag ontvangen per bijkomend kind. Ze blijven door het systeem van verworven rechten ook het recht behouden op de leeftijdsbijslagen. Ook het systeem van sociale toeslagen (met rangdegressieve bedragen) blijft voor hen behouden. De bestaande gezinnen zullen echter drie aspecten van de hervorming (kunnen) ondergaan:

1. Het systeem van sociale toeslagen wordt uitgebreid naar alle inkomens onder de 29 000 euro[3], en is dus niet enkel meer van toepassing voor de eenoudergezinnen, voor de langdurig werkloze, de gepensioneerde, de langdurig zieke en arbeidsongeschikte rechthebbenden. Dit

[2] Voor een gedetailleerd overzicht van de verworven rechten en de overgangsmaatregelen verwijzen we naar de conceptnota van de Vlaamse Overheid.

[3] De gebruikte grens van 29 000 euro is een richtbedrag. De regering zal de geldende grens uit het bestaande systeem op 1 januari 2019 overnemen in het nieuwe systeem. De nieuwe grens zal met andere woorden gelijk zijn aan de geïndexeerde huidige grens voor tweeoudergezinnen. Verderop in dit rapport werken we met 29 553 euro.

is conform de beslissing van de Vlaamse regering om de socio-professionele voorwaarden los te laten, en de inkomensselectiviteit enkel nog op basis van het inkomen toe te passen.

2. De huidige jaarlijkse bijslagen (de zogeheten schoolpremie) die nu bestaan in de kinderbijslag (waarbij het jaarbedrag varieert naargelang leeftijd van het kind en naargelang het kind toeslag ontvangt of niet) worden voor de bestaande gezinnen onmiddellijk vervangen door de universele participatietoeslagen die enkel nog variëren met de leeftijd van het kind.
3. Bestaande gezinnen zullen in aanmerking (kunnen) komen voor de versterkte selectieve participatietoeslagen van de derde pijler.

De nieuwe gezinnen

Gezinnen waarbinnen alle kinderen geboren zijn ná 31 december 2018 noemen we de "nieuwe" gezinnen. Zij vallen volledig onder het nieuwe kinderbijslagsysteem, waarbij elk kind een uniforme toeslag krijgt, die niet langer rang- of leeftijdsgebonden is, en waarbij de sociale toeslagen enkel nog afhangen van het gezinsinkomen en van het aantal kinderen en niet meer verschillen naargelang de rang van het kind. Net als de bestaande gezinnen zullen deze gezinnen ook recht hebben op de jaarlijkse universele participatietoeslagen en kunnen ze -indien ze voldoen aan de (inkomens)voorwaarden- ook selectieve participatietoeslagen ontvangen.

De mix-gezinnen

Gezinnen die minstens één kind hebben dat geboren is voor 1/1/2019, en minstens één erna zullen anders geaffecteerd worden dan de groepen van bestaande en nieuwe gezinnen. Door de statische aard van deze armoedetoets en door de grote variëteit aan situaties die zich kan voordoen is het evenwel bijzonder moeilijk om deze groep gezinnen mee te integreren in de oefening. We laten deze gezinnen voor de berekening van de armoederisico's dan ook buiten beschouwing.

3. De selectieve participatietoeslagen

In dit rapport wordt de impact van de hervorming nagegaan inclusief de selectieve participatietoeslagen. De conceptnota bevatte al details over de bedragen van pijlers 1 en 2, evenals details over bedragen die gehanteerd zullen worden in de universele participatietoeslagen. In de conceptnota waren echter nog geen keuzes gemaakt over hoe de schooltoelagen concreet in het groeipakket gingen worden ingeschoven. Er werd enkel de ambitie uitgesproken dat de inkomensselectiviteit van pijler 2 en pijler 3 op elkaar moest afgestemd worden.

De harmonisering en de berekening van de nieuwe toeslagbedragen in de derde pijler gebeurde binnen de krijtlijnen van de conceptnota door Kind en Gezin in overleg met de administratie onderwijs. Belangrijkste keuzes inzake harmonisering zijn dat:

1. de harmonisering vooral betrekking heeft op de onderliggende inkomens- en gezinsbegrippen en niet de gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit an sich betreft. Voor de selectieve participatietoeslagen wordt dus blijvend gewerkt met:
   - een systeem van minimum, volledige, gedeeltelijke en uitzonderlijke toeslagbedragen.
   - een systeem van minimum- en maximumgrenzen die verschillen naargelang het puntenaantal van de leefeenheid. Wie een inkomen heeft boven de maximumgrens, ontvangt geen participatietoeslag, wie onder de minimumgrens valt krijgt de volledige toeslag, wie tussen de grenzen valt krijgt een gedeeltelijke toeslag die berekend wordt op dezelfde wijze als in het oude systeem van schooltoelagen.
   - een puntensysteem per leefeenheid waarbij personen met een handicap een extra punt genereren en waarbij de leefeenheid ook een extra punt krijgt wanneer er meerdere studenten in het Hoger Onderwijs aanwezig zijn.
2. het inkomensbegrip van de schooltoelagen wordt afgestemd op het inkomensbegrip van pijler 2. Waar het systeem van schooltoelagen vandaag gebaseerd is op netto belastbare inkomsten (na aftrek van beroepskosten), zal in de toekomst gewerkt worden met een bruto belastbaar inkomensbegrip (dus voor aftrek van beroepskosten). Om te vermijden dat gezinnen na het meetellen van de (forfaitaire) beroepskosten in het inkomen de maximumgrens zouden overschrijden, zullen de bestaande minimum- en maximumgrenzen voor elke leefeenheid 'gebruteerd' worden overeenkomstig de regeling van de forfaitaire beroepskosten. Bijlage 1 geeft aan hoe de minimum- en maximumgrenzen verhoogd werden voor het berekenen van de armoedetoets.
3. het gezinsbegrip nagenoeg volledig wordt afgestemd op het gezinsbegrip van pijler 2. Grootste verschilpunt is wel dat er in de derde pijler aparte statuten voor leerlingen in het secundair onderwijs blijven bestaan (gehuwde, alleenstaande en zelfstandige leerlingen) die recht geven op hogere toeslagbedragen. Implicatie van de harmonisering is wel dat het inkomen van nieuwe partners in een nieuw samengesteld gezin ook zal worden meegeteld wanneer er geen enkele band is met de kinderen.

Deze keuzes zorgen voor een systeem waarbij de kans op het verlies van het recht op een schooltoelage geminimaliseerd wordt, voor een harmonisering die qua toepassing efficiëntiewinsten zal toelaten en maakt het mogelijk dat pijler 3 pijler 2 kan versterken en aanvullen. Zoals in de

conceptnota beschreven werd het budget voor de selectieve participatietoeslagen met meer dan 30 miljoen euro versterkt waarbij de extra middelen meer dan proportioneel worden besteed aan leerlingen uit het secundair onderwijs.

Tabel 1: Huidige schooltoelagen en toekomstige selectieve participatietoeslagen voor leerlingen in het kleuter, lager- en secundair onderwijs (in euro per jaar)

		Huidige schooltoelagen			Selectieve participatiepremies (nieuw systeem)		
Kinderen uit		Minimum-toeslag	Volledige toeslag	Uitzonderlijke toeslag	Minimum-toeslag	Volledige toeslag	Uitzonderlijke toeslag
Kleuteronderwijs			93,2			97,9	
Lager onderwijs		104,9	157,3	209,7	114,3	177,7	230,7
Secundair onderwijs							
Gehuwde / Zelfstandige / Alleenstaande leerlingen	Extern	575,4	2884,4	2884,4	673,2	3086,3	3086,3
	Intern	575,4	2884,4	2884,4	673,2	3086,3	3086,3
Leerling in het 3de leerjaar van de 3de graad voltijds technisch of beroepssecundair	Extern	156,7	694,0	877,6	264,9	1068,8	1255,0
	Intern	575,4	1383,6	1383,6	684,7	1757,2	1757,2
Alle anderen voltijds Secundair onderwijs	Extern	130,6	578,4	731,4	220,7	890,7	1045,8
	Intern	479,5	1153,0	1153,0	570,6	1464,3	1464,3
Deeltijds Secundair onderwijs / Syntra		109,8	329,6	457,7	185,5	507,5	654,6

4. Methodologie

We gaan in deze paragraaf uitgebreid in op de gehanteerde methodologie, de gebruikte databronnen en de gemaakte assumpties. We lichten eerst het micro-simulatiemodel toe waarmee de berekeningen gebeurden. Daarna leggen we uit welke bedragen we hebben meegenomen voor elk van de onderscheiden 'kinderbijslagsystemen'. Ten derde schetsen we hoe we de derde pijler hebben meegenomen in het simulatiemodel. Ten slotte geven we aan hoe en waarom we de gewichten uit oorspronkelijke SILC-steekproef hebben herrekend.

4.1 Het microsimulatiemodel EUROMOD

De berekening van de armoederisico's steunt op het microsimulatiemodel van de Europese Unie EUROMOD dat beleidshervormingen simuleert voor een representatieve populatie van individuele economische agenten. EUROMOD gebruikt de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) gegevens, de benchmark Europese huishoudenquête voor ongelijkheid en armoede-analyse waarin gegevens aanwezig zijn voor Vlaanderen en België. Het model is geactualiseerd voor het belasting- en uitkeringsbeleid van (medio) 2016 voor zowel de federale overheid als de regio's.

EUROMOD past de feitelijke Belgische en Vlaamse beleidsregels toe op elke fiscale eenheid (persoon, gezin of huishouden) van de input dataset. Daarbij wordt vertrokken van een gegeven arbeidsmarktpositie: bv. iemand werkt voltijds, iemand werkt halftijds, is werkloos, of niet meer actief (gepensioneerd), en voor deze gegeven arbeidsmarktpositie kennen we de brutoarbeidsinkomens. In het model worden dan, voor dat gegeven bruto-inkomen, de te betalen belastingen en de meeste te ontvangen uitkeringen gesimuleerd. Het model berekent vervolgens het netto beschikbaar inkomen per huishouden (of per individu) door het aftrekken van belastingen en het toevoegen van uitkeringen aan het bruto-inkomen.

We voeren de berekening uit voor twee verschillende nulmetingen, en voor twee hervormingenscenario's, met name voor de bestaande gezinnen en voor de nieuwe gezinnen, met kinderen geboren na 31 december 2018. We simuleren telkens alsof alle gezinnen volledig in het ene of het andere systeem zitten.

4.2 Aanpassing beleidsparameters voor koopkracht

Inflatie erodeert de koopkracht van bedragen uitgedrukt in nominale euro's, daarom passen we de bedragen die gelden op verschillende ogenblikken in de tijd aan. Zoals gebruikelijk voor dit soort van onderzoek verhogen we de inkomens, per inkomensbron, met de gemiddelde groei in dat type inkomen, zodat de inkomens in de dataset –gemiddeld- de groei in de werkelijke inkomens volgen.

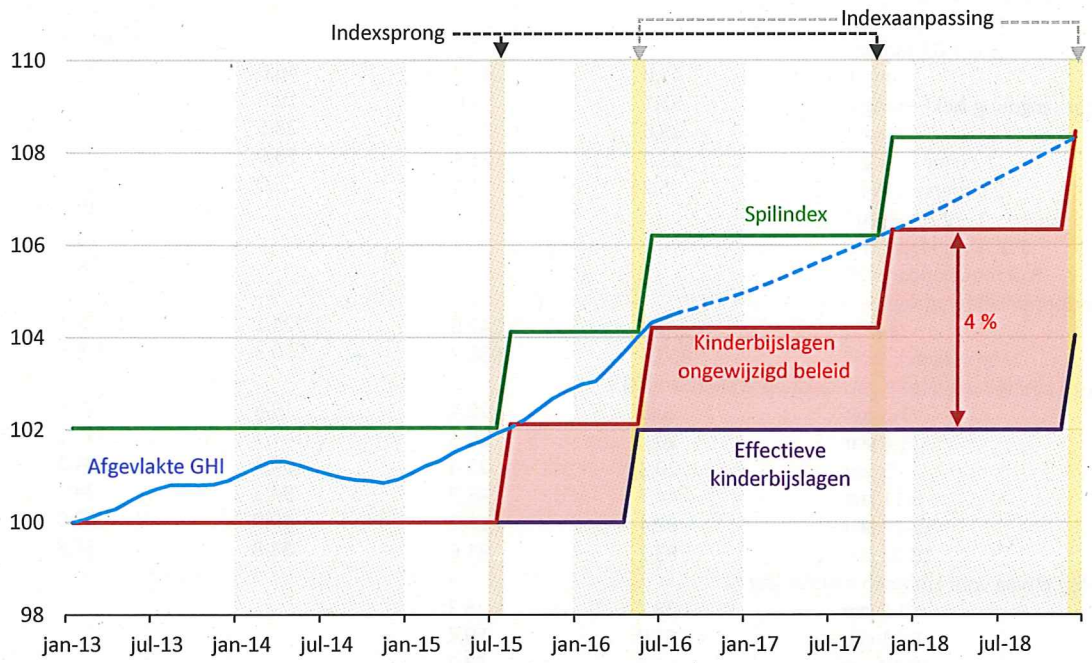
Ook het beleid houdt door middel van de automatische indexatie vanzelf rekening met de toename in het prijsniveau. Specifiek voor de kinderbijslagen verhoogt de overheid alle bedragen en inkomensgrenzen met twee procent, telkens de afgevlakte gezondheidsindex[4] de spilindex overschrijdt. Wanneer dit gebeurt, dan wordt op haar beurt ook de spilindex met twee procent verhoogd, tot op het moment dat de twee indices elkaar opnieuw kruisen en het proces zich herhaalt.

[4] De afgevlakte gezondheidsindex is het lopende gemiddelde van de gezondheidsindex over drie maanden.

De overheid kan ook beslissen een automatische indexatie niet toe te passen. Dit is gebeurd in 2015, en zal opnieuw gebeuren in 2017.

In Figuur 1 tonen we het verloop van de index van de nominale waarden, van 2013 tot en met 2018, van de twee indices en van de huidige kinderbijslagen, als we alle waarden van januari 2013 gelijkstellen aan 100. Onder de assumptie dat de afgevlakte gezondheidsindex inderdaad het voorspelde traject volgt, zal de spilindex viermaal overschreden worden tussen januari 2013 en eind 2018. De regering besliste eerder een aanpassing over te slaan, en zal dat nog een tweede maal doen in 2017. In 2016 werd de indexaanpassing wel doorgevoerd, en hetzelfde zal gebeuren indien de spilindex een vierde keer overschreden wordt eind 2018. De twee indexsprongen geven -indien we geen rekening houden met de bedragverhogingen waarvoor de indexsprongen benut worden- aanleiding tot een koopkrachtverlies van vier procent. De inkomensgrenzen voor de sociale toeslagen bij de twee indexsprongen zijn wél geïndexeerd.

Figuur 1: Evolutie van de gezondheidsindex (GHI) en kinderbijslagen 2013-2018 (nominale waarden, januari 2013 = 100)



Bron: Famifed, NBB

Het verloop van de gezondheidsindex is hier gebaseerd op de gezondheidsindex-voorspelling van de Nationale Bank. Het indexatiemechanisme dat we hanteren is evenwel neutraal voor het precieze moment waarop de spilindex opnieuw zal overschreden worden. Het tijdstip van de spilindex-overschrijding (eind 2018 of 2019) heeft met andere woorden geen impact op de resultaten van de armoedetoets.

Alle gebruikte parameters staan weergegeven in Tabel 2. De parameters van nulmeting 1 zijn de parameters die we in juli 2016 zouden gekend hebben, mocht de regering geen indexsprongen doorgevoerd hebben. De bedragen vermeld onder nulmeting 1 gaan uit van één indexsprong, wat inhoudt dat we de bedragen van nulmeting 1 eenmaal moeten defleren (delen door 1,02).

Tabel 2: Beleidsparameters in juli 2016 euro's, zoals ook gebruikt in de programmatie van de modellen[5]

	Nulmeting		Hervorming	
	Nulmeting 1	Nulmeting 2	Bestaande gezinnen	Nieuwe gezinnen
Basistoeslagen (maandelijks)				
Rang 1	93,9	92,1	90,3	
Rang 2	173,9	170,4	167,1	
Rang 3	259,4	254,4	249,4	
Uniform				156,9
Leeftijdstoeslagen (maandelijks)				
6 – 11 jaar – rang 1	16,3	16,0	15,7	
12 – 17 jaar – rang 1	25,0	24,5	24,0	
18 - 24 jaar – rang 1	28,7	28,2	27,6	
	2 x leeftijdstoeslag rang 1 indien recht op sociale toeslag			
6 – 11 jaar – rang 2	32,7	32,0	31,4	
12 – 17 jaar – rang 2	49,8	48,9	47,9	
18 - 24 jaar – rang 2	63,4	62,1	60,9	
Sociale toeslagen (maandelijks)				
Grens 1 ouder (jaarlijks)	28 622,2	28 622,2	29 553,2	
Grens 2 ouders (jaarlijks)	29 553,2	29 553,2	29 553,2	
Grens A (jaarlijks)				29 553,2
Grens B (jaarlijks)				58 846,2
rang 1	47,8	46,9	46,0	
(suppl. langdurig ziek) – rang 1	55,1	54,0	52,9	
rang 2	29,6	29,1	28,5	
1 ouder – rang 3	23,9	23,4	23,0	
2 ouders – rang 3	5,2	5,1	5,0	
1 – 2 kinderen*				49,0
3 of meer kinderen*				78,5
3 of meer kinderen**				58,8
Geboortepremie (éénmalig)				
1e kind	1 272,5	1 247,6	1 223,1	1 078,8
2e en volgende kind	957,4	938,7	920,3	1 078,8
Jaarlijkse bijslag / universele participatiepremie (jaarlijks)				
0-2 jaar	20,8	20,4	19,6	19,6
3-4 jaar	20,8	20,4	147,1	147,1
5 jaar	20,8	20,4	34,3	34,3
6-11 jaar	44,7	43,9	34,3	34,3
12-17 jaar	62,4	61,2	49,0	49,0
18-24 jaar	83,2	81,6	58,8	58,8
Jaarlijkse bijslag voor kinderen met toeslag				
0-5 jaar	28,7	28,2		
6-11 jaar	61,0	59,8		
12-17 jaar	85,3	83,7		
18-24 jaar	114,9	112,6		
Selectieve participatietoeslagen				
	Huidige bedragen schooltoelagen (zie tabel 1)	Huidige bedragen schooltoelagen (zie tabel 1)	Nieuwe bedragen uit tabel 1, gedefleerd met 2%	Nieuwe bedragen uit tabel 1, gedefleerd met 2%

Noot: *voor gezin met inkomen beneden grens A, ** voor gezin met inkomen tussen grens A en grens B.

4.3 *Berekeningswijze van de selectieve participatietoeslagen*

De huidige schooltoelagen en de toekomstige universele én selectieve participatietoeslagen zijn verbonden aan bepaalde voorwaarden voor de leerling en diens gezin. Op basis van de SILC-enquête konden we maar ten dele nagaan of aan deze voorwaarden voldaan wordt. We maken daarom de

[5] Voor de bestaande gezinnen wijken de bedragen in deze tabel af van de feitelijke kinderbijslagen op 1 juli 2016. Dit komt omdat we de bedragen nog eenmaal defleren om de indexsprong van 2017 mee in rekening te brengen.

veronderstelling dat alle kinderen die onderwijs volgen en die voldoen aan de formele criteria, ook effectief de toeslag ontvangen. Door deze assumptie zowel op de nulmetingen, als op de hervormingsscenario's toe te passen, blijven de resultaten vergelijkbaar.

De data uit de SILC-enquête bevatten veel informatie, maar kennen niet alle details die nodig zijn om de schooltoelagen en de selectieve participatietoeslagen perfect te simuleren. We weten immers niet welke kinderen in welk type secundair onderwijs zitten, noch of ze intern of extern zijn. Voor de berekeningen werkten we derhalve met de bedragen voor de gewone groepen van leerlingen in het secundair onderwijs. Dit betekent dat er in de simulaties van de selectieve participatietoeslag 7 bedragen werden meegenomen: de kleutertoeslag, de minimum, volledige en uitzonderlijke toeslag voor leerlingen lager onderwijs en de minimum, volledige en uitzonderlijke toeslag voor externe leerlingen uit het secundair onderwijs die niet gehuwd, alleenstaand of zelfstandig zijn en niet in het derde leerjaar van de derde graad TSO/BSO zitten.

In de conceptnota werden ook uitbreidingen en versterkingen voor het systeem van studietoelagen voorzien. Die uitbreiding blijft evenwel buiten het systeem van het groeipakket. In concreto werd in de conceptnota vermeld dat er een uitbreiding qua begunstigden zal komen in het systeem van de studietoelagen, waarbij vanaf 2019 alle studenten HBO 5 in aanmerking zullen komen voor de selectieve participatietoeslagen, daar waar het nu enkel studenten verpleegkunde zijn. Er is bovendien ook een gemiddelde verhoging voorzien van 50 euro per student per jaar. Omdat de SILC-data de hervorming voor de HBO-5 studenten echter niet kan nagaan en omdat de details van deze integratie en de beperkte versterking nog niet gekend zijn, beslisten we om aan studenten Hoger Onderwijs in de berekeningen geen toeslagbedragen toe te kennen. Studenten HO worden uiteraard wel meegerekend om het puntenaantal in de leefeenheid te bepalen.

4.4 Validatie en aanpassing van de survey-gewichten

Het doel van de armoederisico-berekening is om voor een bepaald tijdstip -ceteris paribus- te vergelijken wat het armoederisico zou zijn indien alle gezinnen op dat moment onder het bestaande systeem zouden vallen, versus een systeem waarin alle gezinnen al in het nieuwe systeem zouden zitten. Een goede inschatting houdt idealiter rekening met zo precies mogelijke gegevens over de gezinnen die in 2015-2016 kinderbijslag ontvangen, en hun samenstelling qua omvang, inkomen, socio-professionele situatie en leeftijd van de kinderen. De SILC-data en de geobserveerde bevolkingssamenstelling dateren evenwel van 2011-2012. Er zijn volgens ons goede redenen om de SILC-data te corrigeren met behulp van informatie uit de administratieve bronnen:

1. De samenstelling van de SILC-data is qua representativiteit geënt op de gehele bevolking. Deze representativiteit strekt zich niet noodzakelijk uit tot elke mogelijke subpopulatie, en dus ook niet noodzakelijk tot de populatie van gezinnen die kinderbijslag ontvangt.

2. De SILC-steekproef is een beperkte steekproef, met 937 Vlaamse gezinnen met kinderen (0-24 jaar) ten laste. Gelet op het feit dat inkomensgegevens erg cruciaal zijn in het nieuwe systeem is het ook van belang dat de inkomenssituatie van de gezinnen in de steekproef de reële inkomensverdeling in de populatie weerspiegelt.

Idealiter baseren we ons op actuele administratieve Famifed-data op gezinsniveau en herwegen we de SILC-data op basis van deze data. Jammer genoeg heeft Famifed geen populatiegegevens ter

beschikking over het aantal gezinnen met details over hun omvang, hun inkomen en de leeftijden van de kinderen. Er is wel partiële info over de samenstelling van de gezinnen, maar Famifed zelf heeft geen data over de inkomens van gezinnen.

We ondernemen daarom een poging om voor een aantal cruciale[6] dimensies de SILC-data te verbeteren aan de hand van administratieve data door middel van herweging. We hanteren daarvoor een weging waarbij we twee bronnen van administratieve data hanteren:

- enerzijds data van Famifed over gezinnen (types, schaal[7] en omvang) en de leeftijden van kinderen. We gebruiken populatiegegevens die op de website van Famifed raadpleegbaar zijn voor 2015.
- anderzijds inkomensdata van de kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ). Deze bestanden zijn afkomstig van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, wat betekent dat ze afkomstig zijn van allerhande datastromen van actoren (RSZ, RVP, FAMIFED, RVA, RIZIV, ...) in het sociale zekerheidsstelsel. De bestanden werden opgevraagd en aangekocht door Kind en Gezin in functie van de simulaties. Het gaat om gezinnen die afgebakend zijn op basis van hun domicilie in het Vlaams Gewest. De gezinsomvang per gezin wordt vastgesteld op basis van het aantal kinderen in het gezin dat recht geeft op kinderbijslag. Per gezin was er info over het aantal kinderen per leeftijdsklasse (0-5; 6-11; 12-17; 18-24). Het opgevraagde inkomensbegrip kwam goed overeen met het inkomensbegrip dat door Famifed werd gehanteerd, namelijk het bruto-belastbaar inkomen uit arbeid en vervangingsinkomsten. Het betreft een geconstrueerd inkomensbegrip, dat niet noodzakelijk overeenkomt met het inkomen zoals vermeld op het aanslagbiljet voor de personenbelasting. De inkomensgegevens werden geleverd in 140 inkomenscategorieën. De data dateren van 2011. Het gaat om gegevens van in totaal meer dan 800 000 gezinnen.

Om de berekening van de armoederisico's te kunnen uitvoeren op een steekproef aan gezinnen die optimaal aansluit bij de populatie gezinnen die thans in Vlaanderen in het kinderbijslagsysteem gekend is, hebben we de initiële SILC-data in twee stappen gewogen.

1. In eerste instantie kalibreren we de SILC-data op de inkomensgegevens van de KSZ.
2. Daarna herwegen we de gewichten bekomen in stap 1 een tweede maal, aan de hand van Famifed-data die ook door Kind en Gezin gebruikt zijn in de simulaties.

Het doel van de herweging is om de voornaamste eigenschappen van de verdeling van de administratieve benchmark-datasets over te brengen naar de SILC-data. Dit lost het bestaande probleem van het kleine aantal observaties binnen sommige subgroepen niet op. Het is zo ook mogelijk dat door de herweging uit te voeren, de standaardfout op de geschatte indicatoren toeneemt in sommige subgroepen, wat dan weer ten koste gaat van de statistische significantie van de resultaten.

Fase 1: herweging op de KSZ (2011) data

Voor de KSZ-herweging verdelen we de populatie gezinnen verder op in groepen: volgens aantal ouders, aantal kinderen, en volgens het bruto-belastbare inkomen. De opdeling volgens inkomen

[6] Aantal kinderen en hun leeftijd waren cruciale variabelen in het oude systeem, inkomen en aantal kinderen in het gezin zijn cruciale variabelen in het nieuwe systeem.
[7] De schaal bepaalt of de gezinnen in aanmerking komen voor een sociale toeslag in het huidige stelsel.

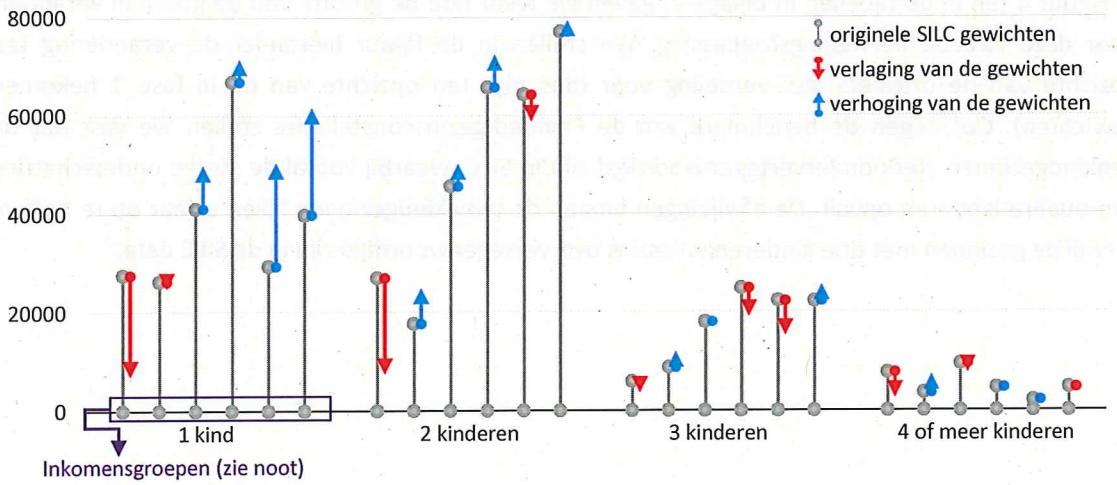
gebeurt in vier groepen voor de alleenstaanden, en zes groepen voor de koppels. De grenswaarden zijn aangeduid in de tabel hieronder en zijn zo gekozen dat (1) de geactualiseerde grenswaarden uit de tabulaties van de KSZ-data gebruikt kunnen worden, en (2) dat er voldoende observaties blijven in iedere groep om een effectieve herweging door te voeren. Het resultaat hiervan is dat we 40 groepen hebben, 24 voor tweeoudergezinnen en 16 voor eenoudergezinnen.

De herwegingsoefening kent nieuwe gewichten toe aan alle gezinnen binnen iedere groep, zodat (1) de gewichten zo weinig mogelijk afwijken van de originele gewichten toegekend in de SILC, en (2) de relatieve grootte van iedere groep gelijk is aan de relatieve grootte van die groep zoals we die observeren in de KSZ-data. Voor een gedetailleerde technische uiteenzetting van de methode verwijzen we naar Creedy (2003) en Pacifico (2014).

In Figuur 2 en Figuur 3 presenteren we de resultaten van de eerste herwegings-oefening op basis van de KSZ-data. De verticale grijze staafjes tonen het aantal gezinnen in de originele SILC 2012 data, de blauwe en rode staafjes geven de grootte van de herwegingscorrectie weer, blauw is een positieve correctie (onderschatting door de SILC), rood is een negatieve correctie (overschatting van de SILC). De gezinnen zijn opgedeeld per aantal kinderen, en binnen iedere gezinsgrootte is er ook een verdere opsplitsing per inkomensgroep. Voor eenoudergezinnen zijn dit vier groepen: 0 tot 15 000 euro, 15 000 tot 30 000 euro, 30 000 tot 45 000 euro, en meer dan 45 000 euro. Voor tweeoudergezinnen zijn er 6 inkomensgroepen: de eerste drie zijn dezelfde als voor eenoudergezinnen, gevolgd door de inkomens tussen 45 000 tot 60 000 euro, 60 000 tot 75 000 euro, en de inkomens hoger dan 75 000 euro. De onderliggende cijfers zijn opgenomen in Bijlage 2.

De meest opvallende vaststelling is dat, in vergelijking met de KSZ-data, de SILC-steekproef het aantal tweeoudergezinnen met één en twee kinderen met een laag inkomen (beneden de 15 000 euro) sterk overschat, en dat het de gezinnen verderop in de inkomensverdeling sterk onderschat. Daarnaast valt ook op dat kleine gezinnen onderschat worden, terwijl vooral gezinnen van 3 kinderen overschat blijken in SILC. Voor eenoudergezinnen is er een belangrijke overschatting voor de gezinnen met 1 kind, voor inkomens tot 30 000 euro, en een iets kleinere onderschatting van de inkomens boven de 45 000 euro.

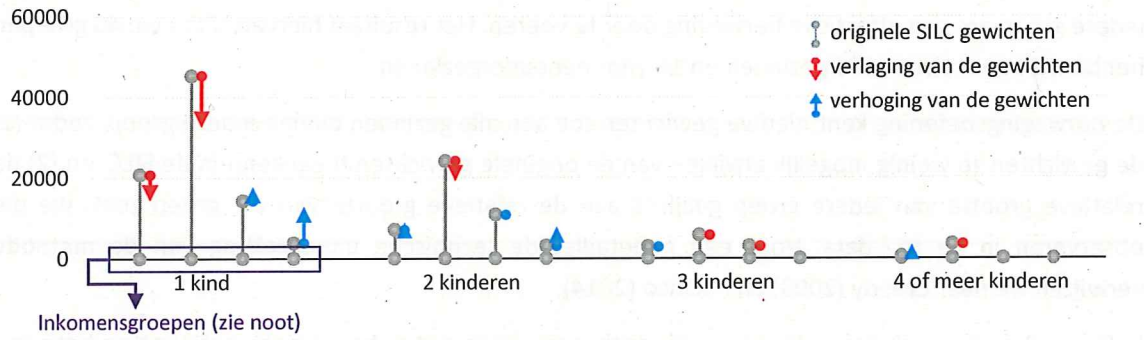
Figuur 2: Resultaten van de KSZ-herweging voor tweeoudergezinnen, per inkomensgroep (aantal gezinnen)



Noot: 6 inkomensgroepen in volgorde € 0-15000; € 15000-30000; € 30000-45000; € 45000-60000; € 60000-75000; € 75000+

Bron: EU-SILC 2012, KSZ 2011

Figuur 3: Resultaten van de KSZ-herweging voor eenoudergezinnen, per inkomensgroep (aantal gezinnen)



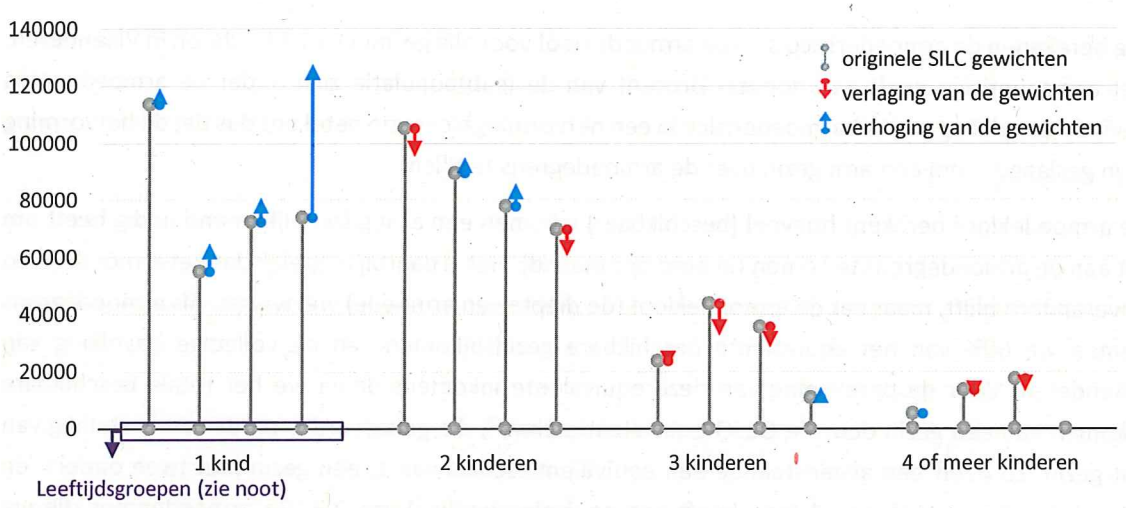
Noot: 4 inkomensgroepen in volgorde € 0-15000; € 15000-30000; € 30000-45000; € 45000+
Bron: EU-SILC 2012, KSZ 2011

Fase 2: herweging op de Famifed (2015) data

De Famifed-herweging wordt gedaan na de KSZ-herweging. De methode is dezelfde als voor de KSZ-herweging: we passen de gewichten die we verkregen in de vorige fase zodanig aan dat de nieuwe uitkomst zo dicht mogelijk de geobserveerde gezinssamenstelling benadert uit de Famifed-reeksen. De dimensies die we ditmaal gebruiken zijn aantal kinderen in het gezin en de gemiddelde leeftijd van de kinderen in het gezin: gezinnen waarbij de gemiddelde leeftijd van de kinderen ligt tussen 0 en 5 jaar, 6 en 11 jaar, 12 en 17 jaar, en 17 en 24 jaar. De gemiddelde leeftijd benaderen we door het gemiddelde van de grenswaarden van elke leeftijdsgroep te berekenen, en deze te vermenigvuldigen met het aandeel kinderen in iedere groep van gezinnen (gedefinieerd door het aantal kinderen en de gemiddelde leeftijd). De bestaande leeftijdsdiversiteit binnen iedere "leeftijdsgroep" blijft behouden, wat wil zeggen dat de geobserveerde diversiteit aan leeftijden binnen ieder huishouden in SILC ongewijzigd blijft door de keuze van herweging: een gezin van vier kinderen, met twee kinderen tussen 0 en 5 en twee tussen 17 en 24 blijft zulk een gezin, ook na de herweging. Als de SILC-sample die reële diversiteit voldoende benadert, blijft die diversiteit behouden na de herweging, ondanks de noodzakelijk reductionistische groepering.

In Figuur 4 (en in de tabellen in bijlage 2) geven we weer hoe de grootte van de groepen verandert door deze tweede herwegingstoepassing. We stellen in de figuur hieronder de verandering ten opzichte van de originele SILC-verdeling voor (dus niet ten opzichte van de in fase 1 bekomen gewichten). Ook tegen de benchmark van de Famifed-gezinsconstellaties stellen we vast dat de eenkindgezinnen sterk ondervertegenwoordigd zijn in SILC, waarbij vooral de sterke onderschatting van oudere kinderen opvalt. De afwijkingen binnen de tweekindgezinnen lijken elkaar op te heffen, terwijl de gezinnen met drie kinderen enigszins oververtegenwoordigd zijn in de SILC data.

Figuur 4: Resultaten van de Famifed-herweging voor gezinnen met kinderen, per leeftijdsgroep.



Noot: 4 leeftijdsgroepen in volgorde: 0 tot 5 jaar; 6 tot 11 jaar; 12 tot 17 jaar; 17 tot 24 jaar
Bron: EU-SILC 2012, Famifed 2015

Als we de verdeling van het aantal kinderen per leeftijd evalueren, dan merken we vooral bij de groep van jonge en oude kinderen een belangrijke afwijking in de originele SILC-gegevens ten opzichte van de Famifed-data (zie Tabel 3). Die afwijking is door de herweging verkleind, vooral voor de oudere kinderen. Ook voor de kinderen tussen 12 en 17 is de verhouding verbeterd, voor de kinderen tussen 6 en 11 jaar is ze daarentegen iets verslechterd.

Tabel 3: verdeling van kinderen in de populatie over vier leeftijdsgroepen (% van totaal aantal kinderen)

	0-5 jaar	6-11 jaar	12-17 jaar	18-24 jaar
Famifed	26,9	26,6	25,5	21,0
SILC gewichten	29,4	26,3	26,6	17,6
Met KSZ en Famifed herweging	28,5	25,5	26,0	20,1

Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

Tot slot evalueren we kort de verdeling van de sociale toeslagen, in het bestaande en in het nieuwe systeem (Tabel 4). Het aantal gezinnen dat zal recht hebben op een sociale toeslag zal meer dan verdubbelen, van 101 904 in de baseline simulatie, tot 221 904 gezinnen in het nieuwe systeem. De uitbreiding van de sociale toeslag naar álle gezinnen onder de 29 533 euro, betekent dat zo'n 55 242 bestaande gezinnen (= 157 146 – 101 904) een sociale toeslag zullen ontvangen, waar ze die in het huidige systeem niet ontvangen.

Tabel 4: aantal gezinnen dat in het bestaande en het nieuwe systeem ontvanger is van sociale toeslagen

	Famifed 2015	SILC 2012	Met KSZ herweging	Met KSZ en Famifed herweging
Totaal aantal gezinnen	880 431	807 724	824 187	859 425
Gewone schaal – huidig systeem	766 436	686 341	728 166	757 521
Sociale toeslag – huidig systeem	113 995	121 383	96 021	101 904
Sociale toeslag – nieuw systeem		252 719	218 140	221 014
Inkomen < € 29 553		*183 019*	*150 713*	*157 146*
€ 29 553 < inkomen < € 58 846		*69 691*	*67 427*	*63 868*

Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

5. De resultaten

We berekenen de armoederisico's en de armoedekloof voor alle gezinnen met kinderen in Vlaanderen. Het armoederisico geeft aan hoeveel procent van de (sub)populatie zich onder de armoedegrens bevindt. Een daling van het armoederisico in een hervormingsscenario betekent dus dat de hervorming er in geslaagd is om een arm gezin over de armoedegrens te tillen.

De armoedekloof berekent hoeveel (beschikbaar) inkomen een arm gezin bijkomend nodig heeft om tot aan de armoedegrens te komen (in euro per maand). Het is daarbij mogelijk dat het armoederisico onveranderd blijft, maar dat de armoedekloof (de diepte van armoede) wél wijzigt. Als armoedegrens nemen we 60% van het equivalente beschikbare gezinsinkomen van de volledige bevolking van Vlaanderen. Voor de berekening van deze equivalente inkomens delen we het totale beschikbare inkomen van een gezin door de OESO-equivalentieschaal[8], die gebaseerd is op de samenstelling van dat gezin. Zo heeft een alleenstaande een equivalentieschaal van 1, een gezin met twee ouders, en twee kinderen, van 15 en 11 jaar, heeft een equivalentieschaal van 2,3. De armoedegrens die we bekomen voor de steekproef, na herweging, is 1122 euro[9] per maand (1120 euro bij nulmeting 2).

De belangrijkste resultaten staan weergegeven in Tabel 5. Zoals eerder aangegeven vergelijken we de effecten hier enkel ten opzichte van de situatie na de federale indexsprong van 2015. Resultaten ten opzichte van baseline 1 zijn opgenomen in bijlage 3, maar verschillen slechts beperkt. We tonen telkens de resultaten van de armoede-indicatoren in de nulmeting, gevolgd door de verandering in de twee hervormingsscenario's (bestaande gezinnen enerzijds, nieuwe gezinnen anderzijds). We beschouwen de effecten respectievelijk voor alle kinderen (op individueel niveau), alle gezinnen met kinderen, en alle gezinnen per gezinsgrootte, en we kijken tot slot naar de eenoudergezinnen afzonderlijk..

[8] Bij de OESO-equivalentieschaal krijgt de eerste volwassene in het gezin een gewicht 1 toegekend, de andere gezinsleden van 14 of ouder krijgen het gewicht 0,5; en gezinsleden jonger dan 14 krijgen het gewicht 0,3.

[9] De armoedegrens wijkt af van die van officiële statistieken omdat we de grens berekenen op basis van nieuw gesimuleerde inkomens, niet op basis van de beschikbare inkomens zoal gerapporteerd in de EU-SILC.

Tabel 5: Armoede-effecten van de hervorming: nulmeting en verandering t.o.v. de nulmeting (incl. toepassing van herweging)

	Minder-jarigen	Alle gezinnen	Gezinnen met kinderen met 1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	Eenouder-gezinnen
Populatie	1 196 035	862179	394 228	338 289	98 147	31 515	157 930
Armoederisico (procent)							
Nulmeting	9,9	8,6	8,4	6,2	11,3	19,3	18,2
'bestaande' gezinnen	9,6	8,1	7,8	5,8	10,5	19,3	17,7
'nieuwe' gezinnen	8,4	7,3	6,8	5,2	8,9	19,3	16,7
(procentpunt verandering)							
'bestaande' gezinnen	-0,3 *	-0,5 **	-0,6	-0,4	-0,8	0,0	-0,5
'nieuwe' gezinnen	-1,5 **	-1,3 **	-1,6 **	-1,0	-2,4	0,0	-1,5
Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (in euro's per maand)							
Nulmeting		470,8	310,4	527,4	414,2	855,4	551,0
'bestaande' gezinnen		-55,3 **	-25,0 **	-54,0 **	-85,6 **	-94,0 **	-9,8 **
'nieuwe' gezinnen		-68,2 **	-51,8 **	-59,7 **	-125,4 **	-46,4 *	-22,5 **
Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (in equivalente euro's per maand, armoedegrens = 1120 euro)							
Nulmeting		205,7	168,9	231,9	160,1	312,4	289,6
'bestaande' gezinnen		-22,7 **	-13,4 **	-23,8 **	-33,2 **	-29,7 **	-5,5 **
'nieuwe' gezinnen		-31,1 **	-29,4 **	-27,1 **	-50,0 **	-16,5 *	-14,3 **

Noot: Statistisch significant verschillend van nul op 90%-niveau (*) en op het 95%-niveau (**).
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

Hoewel de bestaande gezinnen in regel koopkracht verliezen door de indexsprong(en), heeft de hervorming toch een -statistisch significant- effect op het armoederisico. Op het niveau van alle gezinnen vermindert het armoederisico immers met 0,5 procentpunt. Op kindniveau is de daling kleiner (0,3 procentpunt) en slechts significant op niveau .90. De resultaten voor de gezinstypes afzonderlijk zijn negatief (behalve voor de gezinnen met 4 of meer kinderen), maar statistisch insignificant. Deze daling komt enerzijds door de uitbreiding van de sociale toeslag naar alle gezinnen met een bruto-belastbaar inkomen onder de 29 553 euro[10], en anderzijds door de versterkte selectieve participatietoeslagen.

De armoedekloof voor de bestaande gezinnen daalt eveneens, gemiddeld -55,3 euro per maand per gezin (of 22,7 geëquivaliseerde euro's). De sterkste daling van de armoedekloof vindt plaats bij de grote gezinnen: -85,6 euro voor 3-kind-gezinnen, en -94,0 euro voor 4-kind-gezinnen. De daling bij 1 en 2-kind-gezinnen bedraagt nog 25,0 en 54,0 euro per maand. Opvallend is dat het effect voor eenoudergezinnen kleiner is (-9,8 euro). Dit heeft te maken met het feit dat voor alleenstaande ouders de inkomensvoorwaarde voor de sociale toeslag niet verbonden is aan het socio-economisch statuut.

Het armoede-reducerend effect van de hervorming is gemiddeld genomen groter voor de nieuwe gezinnen. De verandering in het armoederisico bedraagt 1,3 procentpunt op gezinsniveau. Op kindniveau is er een daling van 1,5 procentpunt. De armoedereductie is belangrijk, en statistisch significant, voor nieuwe 1-kindgezinnen (-1,6 procentpunt). Bij de andere gezinstypes blijft het

[10] Terwijl in het huidige systeem enkel de langdurig werklozen, de gepensioneerden, de langdurig zieken en arbeidsongeschikten, en de eenoudergezinnen in aanmerking komen.

armoederisico onveranderd (4+ kinderen) of daalt het (2- en 3-kindgezinnen, en éénoudergezinnen), zonder dat het evenwel om een statistisch significante veranderingen gaat.

De evolutie van de armoedekloof is meer uitgesproken positief voor de nieuwe gezinnen, ook in de breedte, uitgezonderd voor de gezinnen met vier of meer kinderen. De armoedekloof daalt gemiddeld met 68,2 euro per maand voor gezinnen met kinderen. De daling bedraagt 51,8 euro voor gezinnen met 1 kind, met 59,7 euro voor gezinnen met 2 kinderen, en 125,4 euro voor gezinnen met 3 kinderen, en 46,4 euro voor gezinnen met vier of meer kinderen. Voor éénoudergezinnen bedraagt de daling van de armoedekloof -22,5 euro per maand. Er is binnen iedere groep de nodige variatie aan armoede-effecten. In bijlage 4 lichten we deze variatie verder toe. Een gemiddeld effect dat statistisch niet significant van nul is, wil dus niet noodzakelijk zeggen dat er geen effect is. De variatie in de effecten is vanzelfsprekend groter voor de nieuwe dan voor de bestaande gezinnen.

Tot slot duiden we de effecten van de verschillende instrumenten afzonderlijk in Tabel 6. Daarbij maken we een onderscheid tussen de hervorming van pijlers 1 en 2, en van de universele participatiepremie enerzijds, en de hervorming van de huidige schooltoelagen anderzijds.

Tabel 6: Effecten van de kinderbijslagen en schooltoelagen/selectieve participatiepremies op het armoederisico

	Minder-jarigen	Alle gezinnen	Gezinnen met kinderen met 1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	Eenouder-gezinnen
Armoederisico zonder kinderbijslagen of schooltoelagen (procent)							
Nulmeting	19,2	15,3	10,4	10,6	23,3	57,3	37,6
Armoederisico na invoering van kinderbijslagen (procent)							
Nulmeting	10,2	8,8	8,6	6,3	11,8	19,3	19,3
'bestaande' gezinnen	10,1	8,5	7,9	6,3	11,8	19,3	19,3
'nieuwe' gezinnen	9,0	7,7	7,4	5,4	10,2	19,3	19,2
Armoederisico na invoering van kinderbijslagen en schooltoelagen/selectieve participatiepremies (procent)							
Nulmeting	9,9	8,6	8,4	6,2	11,3	19,3	18,2
'bestaande' gezinnen	9,6	8,1	7,8	5,8	10,5	19,3	17,7
'nieuwe' gezinnen	8,4	7,3	6,8	5,2	8,9	19,3	16,7
Verandering van het armoederisico door de kinderbijslagen (procentpunt)							
Nulmeting	-9,0	-6,5	-1,8	-4,3	-11,5	-38,0	-18,4
'bestaande' gezinnen	-9,1	-6,8	-2,5	-4,3	-11,5	-38,0	-18,4
'nieuwe' gezinnen	-10.2	-7.6	-3,0	-5.2	-13,1	-38,0	-18,5
Verandering van het armoederisico door schooltoelagen / selectieve participatiepremies (procentpunt)							
Nulmeting	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	0,0	-1,1
'bestaande' gezinnen	-0,5	-0,4	-0,1	-0,6	-1,2	0,0	-1,6
'nieuwe' gezinnen	-0,6	-0,4	-0,7	-0,2	-1,2	0,0	-2,5
Cumulatieve verandering van het armoederisico door kinderbijslagen en selectieve participatiepremies samen (procentpunt)							
Nulmeting	-9,3	-6,7	-2,0	-4,4	-12,0	-38,0	-19,5
'bestaande' gezinnen	-9,6	-7,2	-2,6	-4,8	-12,8	-38,0	-20,0
'nieuwe' gezinnen	-10,8	-8,0	-3,6	-5,4	-14,4	-38,0	-21,0

Noot: Voor de berekeningen werd gebruik gemaakt van nulmeting 2.
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

6. Besluit

We hebben in deze studie de armoederisico's en de armoedekloof berekend voor de gezinnen met kinderen in Vlaanderen. We deden hiervoor beroep op het microsimulatiemodel EUROMOD, en op de SILC-data, die we aan de hand van de administratieve databronnen verder corrigeren.

We namen volgende elementen van de hervorming mee:

- Uit pijler 1: basisbedrag en startbedrag,
- Uit pijler 2: de sociale toeslag,
- Uit pijler 3: de universele en selectieve participatietoeslagen, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag die niet gesimuleerd kon worden op basis van de SILC-enquête.

We simuleerden de impact van de hervormingen zowel voor de nieuwe gezinnen, als voor de bestaande gezinnen die ook delen van de hervorming zullen ondergaan.

Voor **bestaande gezinnen** daalt het armoederisico ten opzichte van de nulmeting significant op gezinsniveau, van 8,6% naar 8,1%. Voor de afzonderlijke gezinstypes zien we doorgaans dalingen van het armoederisico, maar deze zijn statistisch niet significant. De armoedekloof daalt gemiddeld met 55,3 euro per maand. Ook voor alle onderscheiden gezinstypes daalt de armoedekloof statistisch significant.

Voor de **nieuwe gezinnen**, met kinderen geboren vanaf 1/1/2019, daalt het armoederisico met 1,3 procentpunten, van 8,6% tot 7,3%. Het armoederisico voor minderjarigen daalt met 1,5 procentpunten, bij 1-kindgezinnen doet zich een daling van 1,6 procentpunt voor. Voor de andere subgroepen onder beschouwing werd er geen statistisch significante daling van het armoederisico vastgesteld. De armoedekloof daalt gemiddeld voor iedere subgroep van gezinnen, en de daling is – met uitzondering van de 4-kindgezinnen- voor alle gezinstypes sterker dan bij bestaande gezinnen. Arme gezinnen met 1 en 3 kinderen zien hun positie het sterkst vooruitgaan.

Bronnen

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L., De Maesschalck, V., et al. 2013. *Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen: een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Creedy, J., 2003. Survey reweighting for tax microsimulation modelling. *Treasury Working Paper Series*

Hufkens, T., Vandenlannoote, D., Van Lancker, W., & Verbist, G. 2013. *Hervorming van de Vlaamse kinderbijslag en armoedebestrijding: een simulatie van alternatieven.* Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Pacifico, D., 2014. Reweight: a Stata module to reweight survey data to external totals. *Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper*, (5).

Vanheukelom, T., & Ottevaere, A., 2016. Maken gelijke kinderbijslagen gelijk? In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem, *Armoede in België.* Gent: Academia Press.

Van Lancker, W., Vinck, J. & Cantillon, B., 2016. De armoede- en verdelingsimpact van de nieuwe Vlaamse kinderbijslag: een analyse van het akkoord van de Vlaamse Regering van 28 mei 2016

Vlaamse Regering, 2016. Conceptnota "Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat", VR 2016 3105 DOC.0540/1

Databestanden

EU-SILC 2012, Algemene Directie voor Statistiek, FOD Economie

Famifed 2015 (tabulaties van Kind & Gezin)

KSZ 2011 (tabulaties van Kind & Gezin)

Bijlage 1: Oude en nieuwe inkomensgrenzen voor pijler 3

De bestaande minimum- en maximumgrenzen worden verhoogd met de overeenkomstige forfaitaire beroepskosten. Om ongewenste verliezers op het recht op schooltoelagen te vermijden werd er voor gekozen om de inkomensgrenzen te verhogen met het overeenkomstig forfait in het geval waarbij het netto inkomen volledig zou bestaan uit beroepsinkomen en in het geval waarbij, voor tweeoudergezinnen, dat beroepsinkomen gelijk verdeeld gegenereerd wordt door beide ouders. Aangezien de berekening van de forfaitaire beroepskosten progressief verloopt, is het logisch dat de laagste inkomensgrenzen procentueel het sterkst verhoogd worden. Gegeven dat de berekeningsbasis voor de armoedetoets 2016 is, werd de brutering van de inkomensgrenzen doorgevoerd op basis van de regeling voor forfaitaire beroepskosten van het aanslagjaar 2016, inkomstenjaar 2015.

Tabel 7: Oude en nieuwe grenzen voor de schooltoelagen / selectieve participatiepremies

	Minimumgrens		Maximumgrens	
Puntenaantal LE	Huidige minimumgrens	Minimumgrens armoedetoets	Huidige maximumgrens	Maximumgrens armoedetoets
0	7.804,7	11.046,9	17.203,5	21.648,0
1	14.104,4	18.185,4	25.407,7	30.595,9
2	16.309,3	20.649,0	31.830,7	37.577,4
3	18.164,2	22.721,5	36.958,3	42.925,6
4	19.284,2	23.939,9	42.517,8	48.657,0
5	20.392,5	25.144,6	49.372,6	55.723,8
6	21.500,8	26.349,2	54.014,5	60.509,2
7	22.609,0	27.553,9	56.497,3	63.068,9
8	23.717,3	28.758,5	58.980,2	65.628,6
9	24.825,6	29.963,2	61.517,0	68.243,8
10	25.933,9	31.167,8	64.215,8	71.026,1

Bijlage 2: Resultaten van de wegingen

Tabel 8: Effect van de herweging op het aantal gezinnen met kinderen, naar gemiddelde leeftijd van de kinderen

Aantal kinderen in gezin	Leeftijdsgroep	Aantal gezinnen			Aantal kinderen		
		Originele SILC gewichten	Gewichten na KSZ-herweging	Gewichten, na Famifed herweging	Originele SILC gewichten	Gewichten na KSZ-herweging	Gewichten, na Famifed herweging
1	0 – 5 jaar	114206	126080	119772	114206	126080	119772
1	6 – 11 jaar	57818	56524	65087	57818	56524	65087
1	12 – 17 jaar	70844	68178	81190	70844	68178	81190
1	18 – 24 jaar	76275	93454	128179	76275	93454	128179
2	0 – 5 jaar	106503	107416	95861	213006	214885	191780
2	6 – 11 jaar	86834	87563	95346	173668	175196	190743
2	12 – 17 jaar	77635	75762	86212	155270	151573	172481
2	18 – 24 jaar	68671	70803	60870	137342	141643	121780
3	0 – 5 jaar	22685	23802	21966	68055	71433	65917
3	6 – 11 jaar	42417	36740	32985	127251	110267	99003
3	12 – 17 jaar	39760	35149	28744	119280	105489	86283
3	18 – 24 jaar	13805	12164	14452	41415	36503	43372
4+	0 – 5 jaar	6261	4865	6949	25044	19467	27805
4+	6 – 11 jaar	15147	18752	11311	60588	75028	45262
4+	12 – 17 jaar	13023	11486	13255	52092	45956	53039
4+	18 – 24 jaar	0	0	0	0	0	0
Totaal		811884	828738	862179	1492154	1491676	1491693

Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015

Noot: 1,3% van de kinderen behoort in realiteit tot de groep 18 tot 24-jarigen met 4 of meer kinderen. Bij gebrek aan representatie in de SILC hebben we deze gezinnen gelijk verspreid over enerzijds de groep van 18 tot 24-jarigen in gezinnen met 3 kinderen, en anderzijds over de groep van 12 tot 17-jarigen van de gezinnen met 4 of meer kinderen.

Tabel 9: Effect van de herweging op het aantal gezinnen met kinderen, naar inkomen en aantal ouders

Aantal kinderen in gezin	Inkomens-groep*	Aantal gezinnen			Aantal kinderen		
		Originele SILC gewichten	Gewichten na KSZ-herweging	Gewichten, na Famifed herweging	Originele SILC gewichten	Gewichten na KSZ-herweging	Gewichten, na Famifed herweging
Voor eenoudergezinnen							
1	0-15000	21355	14648	16596	21355	14648	16596
1	15000-30000	45349	32916	38607	45349	32916	38607
1	30000-45000	15092	17713	21599	15092	17713	21599
1	45000+	4141	12879	17248	4141	12879	17248
2	0-15000	7907	8899	8965	15814	17803	17930
2	15000-30000	24189	19448	20565	48378	38910	41130
2	30000-45000	10872	11557	12062	21744	23121	24124
2	45000+	3134	7768	7458	6268	15538	14916
3	0-15000	2898	3448	2821	8694	10349	8463
3	15000-30000	8579	5406	4784	25737	16226	14352
3	30000-45000	1742	4647	3800	5226	13943	11400
3	45000+	0	0	0	0	0	0
4+	0-15000	579	3289	1984	2316	13156	7957
4+	15000-30000	777	2390	1441	3108	9560	5794
4+	30000-45000	0	0	0	0	0	0
4+	45000+	0	0	0	0	0	0
subtotaal		146614	145008	157930	223222	236762	240116
Voor tweeoudergezinnen							
1	0-15000	30214	7168	8154	30214	7168	8154
1	15000-30000	25558	25061	27804	25558	25061	27804
1	30000-45000	40950	49950	55214	40950	49950	55214
1	45000-60000	68248	71636	79700	68248	71636	79700
1	60000-75000	28495	50531	55477	28495	50531	55477
1	75000+	39741	61734	73829	39741	61734	73829
2	0-15000	22433	7614	7511	44866	15242	15033
2	15000-30000	19162	25002	23969	38324	50015	47950
2	30000-45000	46484	50266	49022	92968	100561	98073
2	45000-60000	65215	72472	71744	130430	144985	143528
2	60000-75000	63728	59090	58297	127456	118211	116634
2	75000+	76519	79428	78696	153038	158911	157437
3	0-15000	6249	3753	3503	18747	11266	10517
3	15000-30000	8768	11960	11146	26304	35890	33446
3	30000-45000	18859	18394	17104	56577	55204	51339
3	45000-60000	25326	19264	17456	75978	57821	52398
3	60000-75000	23633	15424	13667	70899	46291	41025
3	75000+	22613	25559	23866	67839	76702	71617
4+	0-15000	7723	2618	2859	30892	10480	11445
4+	15000-30000	3575	7204	7063	14300	28820	28257
4+	30000-45000	9499	7790	5811	37996	31174	23252
4+	45000-60000	4600	4979	5073	18400	19921	20300
4+	60000-75000	2055	2586	2012	8220	10351	8051
4+	75000+	5623	4247	5272	22492	16989	21097
subtotaal		665270	683730	704249	1268932	1254914	1251577
totaal		811884	828738	862179	1492154	1491676	1491693

Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015

Bijlage 3: Sensitiviteitsanalyse met baseline 1 en met SILC-gewichten

In Tabel 10 tonen we de berekende armoede-effecten als we gebruik maken van nulmeting 1. Hoewel de armoedereducerende effecten van de gehele hervorming zo iets kleiner zijn, blijven de conclusies op basis van de effecten ten opzichte van baseline 2 overeind. De daling van het armoederisico voor de gezinnen is 0,1 procentpunt lager, en de verschillen in de armoedekloof bedragen gemiddeld 3,0 (geëquivaliseerde) euro lager dan bij toepassing van nulmeting 2.

Tabel 10: Armoede-effecten van de hervorming ten opzichte van nulmeting 1

	Minder-jarigen	Gezinnen met kinderen					Eenouder-gezinnen
		Alle gezinnen	met 1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	
Armoederisico (procent, en procentpunt verandering)							
Nulmeting	9,9	8,5	8,4	6,1	11,3	19,3	17,7
'bestaande' gezinnen	-0,3 *	-0,4 **	-0,6	-0,2	-0,8	0,0	0,0
'nieuwe' gezinnen	-1,5 **	-1,2 **	-1,4 **	-0,8	-2,4	0,0	-0,6
Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (equivalente euro's per maand)							
Nulmeting		205,2	168,6	236,1	156,9	306,6	295,4
'bestaande' gezinnen		-19,4 **	-11,7 **	-21,1 **	-28,5 **	-22,4 *	-1,6
'nieuwe' gezinnen		-28,1 **	-27,9 **	-25,1 **	-45,6 **	-9,2	-11,3 **

Noot: Statistisch significant verschillend van nul op 90%-niveau (*) en op het 95%-niveau (**).
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

We berekenen bovendien de armoede-indicatoren voor de originele SILC-gewichten (zie Tabel 11).

Tabel 11: Armoede-effecten van de hervorming: nulmeting en verandering t.o.v. nulmeting 2 (originele SILC-gewichten)

	Minder-jarigen	Gezinnen met kinderen					Eenouder-gezinnen
		Alle gezinnen	met 1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	
nulmeting 1							
Armoederisico (procent, en procentpunt verandering)							
Nulmeting	10,2	9,4	11,7	6,8	8,3	19,1	18,4
'bestaande' gezinnen	-0,9 *	-1,0 **	-1,4 *	-1,3	0,0	0,0	-1,7
'nieuwe' gezinnen	-1,8 **	-1,5 **	-1,8 **	-0,8	-3,3	0,0	-0,6
Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (equivalente euro's per maand)							
Nulmeting		246,7	201,1	309,0	219,2	261,4	239,5
'bestaande' gezinnen		-19,0 **	-12,1 **	-18,2 **	-26,7 **	-30,3 **	-1,8
'nieuwe' gezinnen		-28,7 **	-31,0 **	-22,1 **	-40,7 **	-22,6 **	-13,3 **
nulmeting 2							
Armoederisico (procent, en procentpunt verandering)							
Nulmeting	10,2	9,5	11,8	6,8	8,3	19,1	18,8
'bestaande' gezinnen	-0,9 *	-1,2 **	-1,5 **	-1,3	-0,7	0,0	-2,1
'nieuwe' gezinnen	-1,8 **	-1,6 **	-1,9 **	-0,8	-3,3	0,0	-1,0
Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (equivalente euro's per maand)							
Nulmeting		247,4	198,8	310,7	222,6	266,8	236,7
'bestaande' gezinnen		-22,2 **	-13,6 **	-21,1 **	-31,5 **	-37,2 **	-5,0 **
'nieuwe' gezinnen		-31,7 **	-32,1 **	-25,0 **	-45,2 **	-29,6 **	-16,3 **

Noot: Statistisch significant verschillend van nul op 90%-niveau (*) en op het 95%-niveau (**).
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

We observeren een grote impact van de herweging op de hoogte van zowel armoederisico's als armoedekloof over de groepen heen. De herweging heeft ook een impact op de verandering in de indicatoren. Zonder herweging zou de hervorming een groter effect op het armoederisico ressorteren: Op niveau van de minderjarigen, en van 1-kindgezinnen zouden we voor de nieuwe gezinnen dan een daling van 1,8 procentpunt vaststellen, ook op het gezinsniveau zou de daling groter zijn (-1,6 procentpunt).

Bij bestaande gezinnen zou de daling in armoede ook sterker zijn én significant op gezins- en kindniveau (weliswaar voor kinderen slechts op niveau .90), alsook voor de 1-kindgezinnen (-1,5 procentpunt). Voor de andere afzonderlijke gezinstypes noteren we wel dalingen, maar die zijn –net als met de herwogen gewichten- niet significant. De armoedekloof zou ook zonder de herweging afnemen, maar daar zijn de verschillen minder groot dan bij de armoederisico's en is er niet overal een even sterke afname van de armoedekloof als bij de herwogen resultaten.

Bijlage 4: Duiding van de heterogeniteit van de armoede-effecten

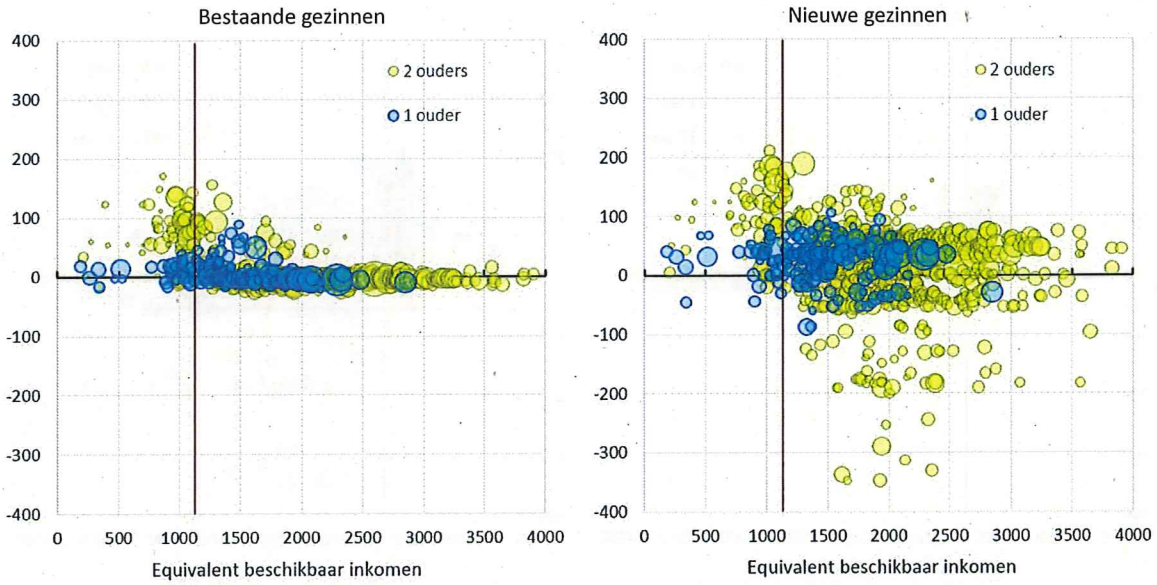
Hoewel de puntschattingen uit bovenstaande tabellen nuttig en belangrijk zijn om de grootte van het gemiddelde effect te kunnen duiden, verhullen ze een grote variatie van gezinnen die in verschillende mate vooruit of achteruit gaan. In Figuren 5 en 6 tonen we de verdeling van de koopkrachteffecten van de volledige hervorming, ten opzichte van nulmeting 2. De gezinnen worden op de x-as verdeeld volgens hun geëquivaliseerd beschikbaar inkomen, en op de y-as zien we hoogte van hun winst of verlies in euro per maand (niet geëquivaliseerd). We maken telkens het onderscheid tussen bestaande gezinnen (links) en nieuwe gezinnen (rechts). De grootte van de bollen staat in verhouding tot het gezinsgewicht in de steekproef. Tot slot is de armoedegrens aangeduid door de rode verticale lijn, alle gezinnen links van deze lijn zijn –ten minste in de baseline- arm.

Een eerste algemene beschouwing die we kunnen maken is dat de variatie in de effecten veel groter is voor de nieuwe gezinnen, dan voor de bestaande gezinnen. Een tweede observatie is dat de meeste gezinnen onder of kort bij de armoedegrens winnen bij de hervorming, zowel voor de bestaande als voor de nieuwe gezinnen, en dat er slechts een klein aantal zijn die achteruitgaan.

In Figuur 5 zien we dat tweeoudergezinnen met lage inkomens een sterkere inkomensgroei kennen, doordat deze gezinnen in de nulmeting in de meeste gevallen geen aanspraak maakten op de sociale toeslag, waar arme eenoudergezinnen meestal wel aanspraak kunnen maken. Het gegeven dat de eenoudergezinnen in grotere mate aanspraak konden maken op een sociale toeslagstelsel, maakt dat die gezinnen meer te verliezen, of minder te winnen, hebben.

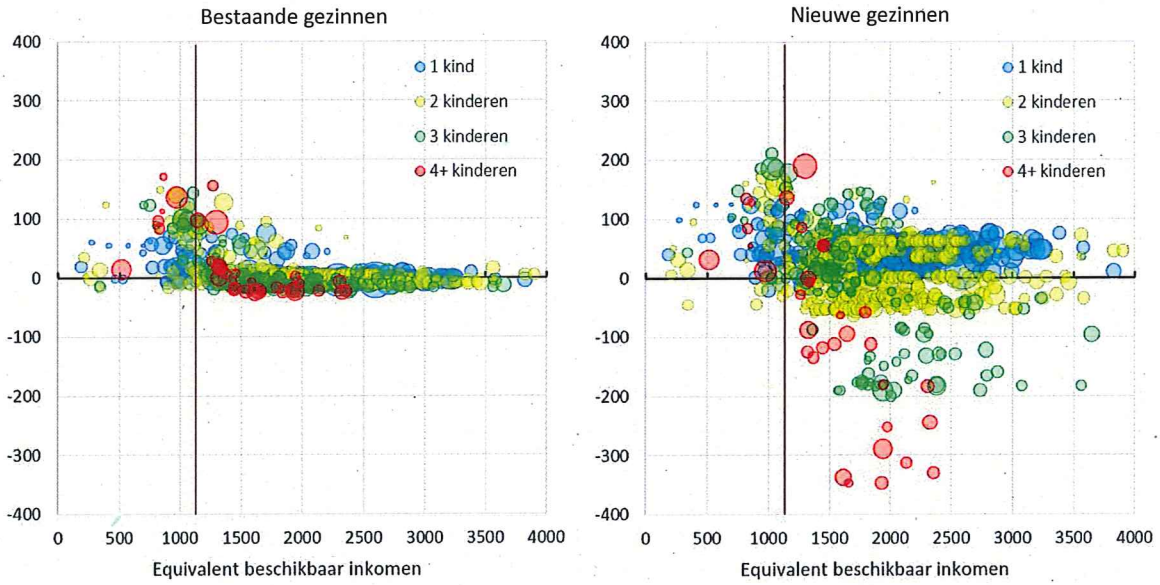
Figuur 6 maakt voor dezelfde gezinnen het onderscheid tussen het aantal kinderen in het gezin. Voor de arme bestaande gezinnen zien we twee belangrijke effecten. De gezinnen die in het huidige systeem al een sociale toeslag ontvangen moeten een beetje koopkracht inleveren, voornamelijk door de indexsprong(en) en de hervorming van de schoolpremie. De uitbreiding van de sociale toeslagen naar de 'werkende armen' zorgt ervoor dat voor deze groep gezinnen de winst groter is dan het verlies door de indexspongen en de universele participatietoeslag. Het aantal kinderen (Figuur 6) speelt een secundaire rol in de verklaring van de verandering van de armoedekloof voor bestaande gezinnen. Voor de arme nieuwe gezinnen is het beeld minder eenduidig, en zijn de veranderingen in de armoedekloof ook groter. Een grote meerderheid van de arme gezinnen krijgen hogere kinderbijslagen, wat bijgevolg ook de armoedekloof verkleint. Voor de gezinnen die zich verder van de armoedegrens bevinden is het patroon wel duidelijk: eenkindgezinnen gaan er bijna allemaal op vooruit, het beeld voor de tweekindgezinnen is redelijk symmetrisch, en de grote gezinnen met een hoger inkomen verliezen bij de hervorming.

Figuur 5: Verandering in het inkomen, naar aantal ouders in het gezin (euro per maand)



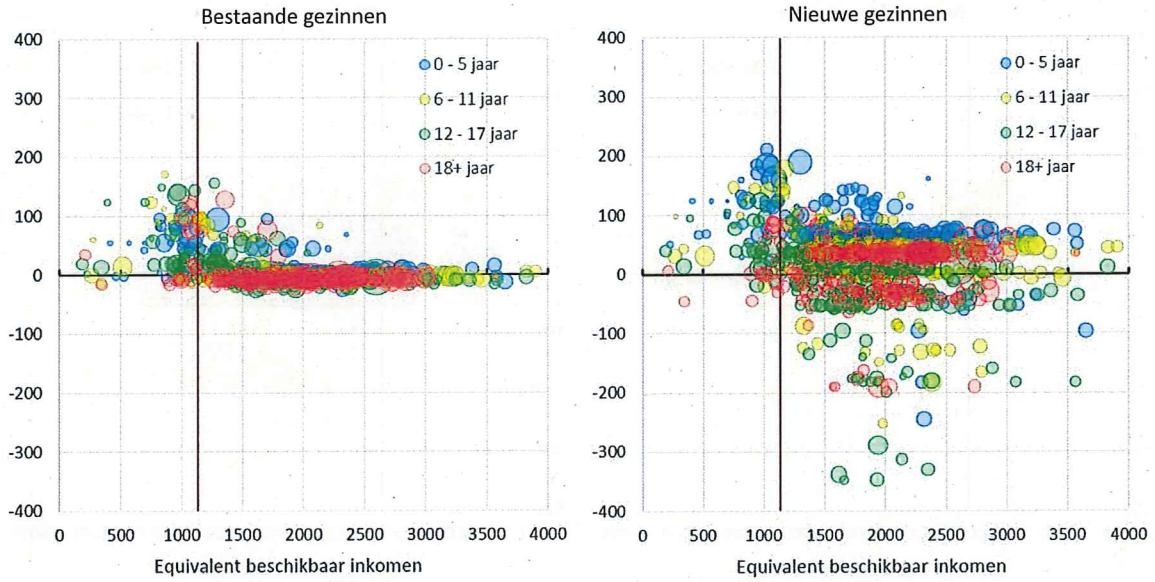
Noot: (1) De armoedegrens is aangeduid in rood (=1122 euro) (2) De grootte van de cirkels staat in verhouding tot het herwogen gewicht van de gezinnen in de steekproef.
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

Figuur 6: Verandering in het inkomen, naar aantal kinderen in het gezin (euro per maand).



Noot: (1) De armoedegrens is aangeduid in rood (=1122 euro) (2) De grootte van de cirkels staat in verhouding tot het herwogen gewicht van de gezinnen in de steekproef.
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.

Figuur 7: Verandering in het inkomen, naar gemiddelde leeftijd van de kinderen (euro per maand).



Noot: (1) De armoedegrens is aangeduid in rood (=1122 euro) (2) De grootte van de cirkels staat in verhouding tot het herwogen gewicht van de gezinnen in de steekproef.
Bron: Eigen berekeningen a.d.h.v. EUROMOD 2016, EU-SILC 2012, KSZ 2011 en Famifed 2015.